TARGETS

Microlog Microfiche Collection
Resolution Chart

Copyright

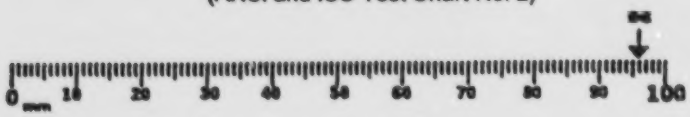
Copyright for the *contents* of this microfiche is held by the publisher of the original document. Please contact the original publisher for guidance in all copyright matters. Copyright in this *microfiche edition* is held by Micromedia Limited.

Quality of the Microfiche Reproduction

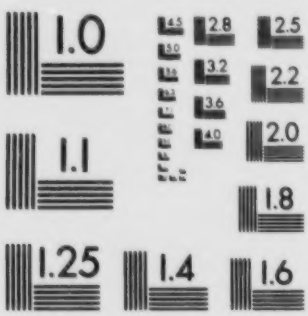
Micromedia Limited maintains the highest standards for micrographic reproduction. Attempts are made to obtain the best quality print version to microfilm. However, there are some printing styles, colours and graphic layout styles (including maps, graphs and tables) which do not reproduce well. Because of the value of the original document, Micromedia has filmed it recognizing that it may not be as easy to read as the original document.

Some pages have been filmed twice to improve the clarity of the reproduction. Consult both reproductions to ensure that all of the original text is read.

Microcopy Resolution Test Chart
National Bureau of Standards
Standard Reference Material 1010a
(ANSI and ISO Test Chart No. 2)



PM-1 3½"x4" PHOTOGRAPHIC MICROCOPY TARGET
NBS 1010a ANSI/ISO #2 EQUIVALENT



MS109

NATIONAL MICROGRAPHICS ASSOCIATION

24x

micromedia
A division of IHS Canada

20 Victoria Street, Toronto, ON M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161

Collection MICROLOG sur Micromédia
Tableau de résolution

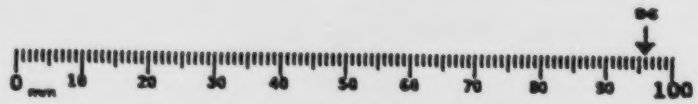
Droits d'auteurs

Les droits d'auteurs du conenu de cette microfiche sont détenus par l'éditeur du document original. Veuillez communiquer avec celui-ci pour obtenir des renseignements sur tout ce qui touche les droits d'auteurs. Les droits d'auteurs de cette édition sur microfiche sont détenus par Micromédia Limitée.

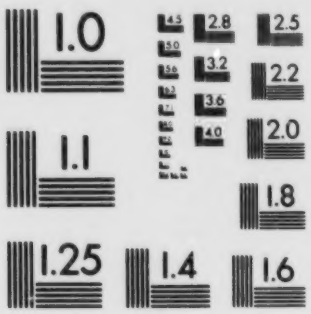
Qualité de reproduction sur microfiche

Micromédia Limitée maintient les normes de reproduction micrographique les plus élevées. Elle fait tout son possible pour obtenir la version sur papier à reproduire sur microfiche de la meilleure qualité possible. Cependant, certains styles d'imprimerie, de couleurs et de style de mise en page graphique (incluant des cartes, des grahiques et des tableaux) se reproduisent mal. En raison de la valeur du document original, Micromédia l'a reproduit tout en reconnaissant qu'il ne sera peut-être pas aussi lisable que le document original.

Tableau de résolution micrographique
National Bureau of Standards
Standard Reference Material 1010a
(ANSI and ISO Test Chart No. 2)



PM-1 3½"x4" PHOTOGRAPHIC MICROCOPY TARGET
NBS 1010a ANSI/ISO #2 EQUIVALENT



MS109

24x

NATIONAL MICROGRAPHICS ASSOCIATION

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street, Toronto, ON M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT

INITIATIVES DE RÉGLEMENTATION MUNICIPALES : PRODUCTION DE LOGEMENTS ABORDABLES

SÉRIE SUR LE LOGEMENT ABORDABLE ET

Rapport de recherche

Cette recherche a été financée (en partie) par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). La qualité rédactionelle de ce rapport, son contenu et les opinions qui y sont émises sont de l'auteur (des auteurs). La SCHL ne saurait en assumer la responsabilité et se dégage de toute obligation relativement aux conséquences résultant de l'utilisation que le lecteur pourrait faire des renseignements, des matériaux ou des techniques qui y sont décrits.

La Société canadienne d'hypothèques et de logement souscrit à la politique du gouvernement fédéral sur l'accès des personnes handicapées à l'information. Si vous désirez obtenir la présente publication sur des médias subtituts, composez le 1 800 668-2642.

101-01919/

Initiatives de réglementation municipales : production de logements abordables

1999

Richard Drdla Associates Inc.
Toronto, Ontario 416 967-2831
rd@drdla.on.ca

Préparé par :
David Scherlowski
La Société canadienne d'hypothèques et de logement

L'un des moyens que prend la SCHL pour améliorer les conditions de logement et de vie au Canada consiste à publier le résultat de ses recherches. Il suffit de s'adresser à la SCHL pour obtenir une liste de publications disponibles traitant des divers aspects sociaux, économiques, environnementaux et techniques du logement.

Appelez-nous au 1 800 668-2642 ou venez nous voir à notre site Internet : www.cmhc-schl.gc.ca

This publication is also available in English under the title: *Municipal Regulatory Initiatives: Providing for Affordable Housing*, PE0326

La présente étude a bénéficié d'une subvention de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). Toutefois, les vues exprimées sont celles des auteurs, et n'engagent ni la SCHL.

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre :

Initiatives de réglementation municipales, production de logements abordables

Publ. aussi en anglais sous le titre : Municipal regulatory initiatives, providing for affordable housing

Comprend des références bibliographiques

ISBN 0-660-96139-3
Cat. no. NH15-300/1999F

1. Logement social – Canada
2. Logement – Droit – Canada
3. Logement – Aspect économique – Canada
4. Habitations – Construction – Aspect économique – Canada
5. Logement – Politique gouvernementale – Canada
I. Société canadienne d'hypothèques et de logement

HD7305.M8614 1999 363.5'0971 C99-980156-2

© 1998, Société canadienne d'hypothèques et de logement. Tous droits réservés. La reproduction, l'entreposage ou la transmission d'un extrait quelconque de cet ouvrage, par quelque procédé que ce soit, tant électronique que mécanique, par photocopie ou par microfilm, sont interdits sans l'autorisation préalable écrite de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Tous droits de traduction et d'adaptation réservés pour tous les pays. La traduction d'un extrait quelconque de cet ouvrage est interdite sans l'autorisation préalable écrite de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Imprimé au Canada
Réalisation : SCHL

Remerciements

Ce rapport a été financé par la Société canadienne d'hypothèques et de logement, et préparé sous la supervision de David Scherlowski, agent de projets à la Division de la recherche du Bureau national, à Ottawa.

Il a aussi bénéficié de l'aide de nombreux hauts fonctionnaires du domaine du logement et d'autres spécialistes liés aux programmes ciblés dans toutes les municipalités.

But

Le rapport examine trois types d'initiatives de réglementation que les municipalités utilisent pour produire des logements abordables. Il s'agit du zonage d'inclusion, d'une variété de programmes de contribution incluant des droits de compensation, et des primes de densité que l'on appelle aussi zonage incitatif en de nombreux endroits.

Toutes ces initiatives s'appuient sur le processus d'approbation des demandes d'aménagement pour encourager les promoteurs à but lucratif à produire des logements abordables spécialement pour les ménages à revenu modeste, ou pour leur permettre ou leur imposer de le faire. Bien que ces initiatives ne soient appliquées que de façon limitée au Canada, on les a utilisées de plus en plus aux États-Unis depuis la réduction du financement fédéral au début des années 80.

Ce rapport vise à faire davantage connaître les possibilités qu'offrent ces initiatives aux hauts fonctionnaires locaux du logement et aux autres personnes qui interviennent dans la production de logements abordables au Canada.

Le rapport passe en revue l'expérience récente relative à ces initiatives dans les deux pays et s'appuie aussi bien sur les rapports publiés que sur les rapports municipaux, ainsi que sur des entrevues téléphoniques approfondies. Les conclusions sont principalement présentées dans une vue d'ensemble des trois types d'initiatives et dans les profils de vingt-quatre des exemples les plus importants ou les plus représentatifs.

Sommaire

Les gouvernements municipaux aux États-Unis utilisent diverses initiatives de réglementation liées à leurs pouvoirs d'approbation des demandes d'aménagement afin d'encourager les promoteurs et les constructeurs à but lucratif à produire des logements abordables, de leur permettre ou leur imposer de le faire.

Les initiatives de réglementation les plus courantes relèvent de trois catégories : le zonage d'inclusion, les programmes de contribution incluant entre autres les droits de compensation, et les primes de densité. Ces initiatives sont utilisées individuellement ou sont organisées en combinaisons très variées.

Les municipalités américaines les ont utilisées de plus en plus depuis l'amorce des réductions importantes du financement fédéral au début des années 80. À ce jour, les municipalités canadiennes n'ont recouru à de telles initiatives que de façon restreinte. Cependant, en raison de la réduction récente des fonds fédéraux destinés aux nouveaux ensembles de logement social, les municipalités subissent maintenant des pressions semblables pour ce qui est d'explorer des moyens locaux d'aider à la production de logements abordables.

Ce rapport porte essentiellement sur les initiatives visant le « logement abordable ». Partout aux États-Unis, on entend généralement par cette expression le logement que peuvent se permettre les ménages à revenu faible ou moyen, ou ménages à revenu modeste. Ces expressions, quant à elles, sont liées à des niveaux de revenu précis sur les marchés locaux du logement.

Dans de nombreux secteurs, on parle aussi de logements dont les prix ou les loyers sont inférieurs aux taux du marché. Cette désignation tient compte du fait que l'on offre des logements, à l'aide d'une quelconque forme de subvention, moyennant un prix ou un loyer inférieur à ce qui est disponible sur le marché privé.

Zonage d'inclusion

Le zonage d'inclusion tel qu'on l'utilise aux États-Unis oblige ou encourage généralement les promoteurs d'ensembles de logement du marché à construire des logements abordables, en général dans une proportion se situant entre 10 et 25 pour cent du total des logements produits. On accepte parfois les contributions sous forme de charges substitutives, de terrains ou autres ayant une valeur équivalente.

Le zonage d'inclusion est le plus courant des types d'initiatives employés par les municipalités américaines pour produire des logements à l'intention des ménages à revenu modeste. Il existe probablement au

moins 200 programmes aux États-Unis, dont 75 en Californie, à peu près le même nombre au New Jersey, et le reste réparti entre au moins 11 États.

Comme c'est le cas pour les autres initiatives examinées dans le présent rapport, pour que le zonage d'inclusion permette la production de logements abordables, il faut un marché du logement soutenu. Cette méthode est la plupart du temps employée par des banlieues et des villes en croissance. Certaines régions urbaines ont également recouru à de telles mesures, mais elles utilisent plus vraisemblablement les primes de densité et les programmes de contribution pour stimuler la production de logements abordables.

Le zonage d'inclusion peut être obligatoire ou s'appuyer sur des stimulants. Dans le cas des programmes obligatoires, les constructeurs sont tenus de prévoir des logements abordables pour que leurs demandes d'aménagement soient approuvées. Les primes de densité et autres concessions comme les dispenses de frais, les approbations accélérées et l'allégement des normes d'aménagement—à l'exclusion cependant des subventions financières—sont généralement accordées en guise de compensation des coûts. Pour ce qui est des programmes qui s'appuient sur des stimulants et que l'on désigne parfois par programmes discrétionnaires ou facultatifs, on offre aux constructeurs des primes de densité et autres stimulants afin de les encourager à produire volontairement des logements abordables. Dans les deux cas, le montant et le type des contributions, les primes de densité et les autres concessions sont régis par des règles établies.

Les programmes qui s'appuient sur des stimulants sont intéressants pour les municipalités parce qu'ils risquent moins de susciter l'opposition des constructeurs et les contestations judiciaires que les programmes obligatoires. Malheureusement, toute l'information recueillie pour la préparation du présent rapport, incluant diverses enquêtes et les commentaires non scientifiques de nombreux experts, indique que les programmes s'appuyant sur des stimulants donnent lieu à un nombre nettement moins élevé de logements abordables que les programmes obligatoires. C'est la raison pour laquelle le présent rapport présente principalement les profils de programmes obligatoires.

On exerce un contrôle sur l'abordabilité des logements dont les prix ou les loyers sont inférieurs aux taux du marché et qui découlent du zonage d'inclusion afin de veiller à ce que la subvention publique provenant des primes de densité et des autres concessions ne soit pas perdue. Le prix ou le loyer initial est fixé par les modalités du programme, et les premiers occupants doivent être des ménages admissibles en fonction de leur revenu. On impose également des restrictions concernant les occupants subséquents, ainsi que les augmentations de loyer et les prix de revente, mais ces restrictions varient considérablement. Dans la plupart des territoires, ces contrôles prennent la forme d'engagements inscrits dans les actes et ont généralement une durée de trente ans ou plus.

À vrai dire, il n'existe pas de programmes de zonage d'inclusion équivalents au Canada. Un certain nombre de villes canadiennes, notamment Toronto, Vancouver et Burnaby, ont recouru avec succès à une initiative proche du zonage d'inclusion comportant un processus de changement de zonage complet pour des projets de réaménagement privés d'importance. Ces programmes diffèrent des programmes de zonage d'inclusion traditionnellement utilisés aux États-Unis en ce qu'ils visent à réserver des terrains aménageables à la construction de logements sans but lucratif à l'aide de fonds gouvernementaux, plutôt qu'à obtenir de promoteurs à but lucratif la production de logements dont les prix ou les loyers seraient inférieurs aux taux du marché.

Programmes de contribution

Ces programmes obligent certains types de promoteurs, principalement commerciaux, sans s'y limiter, à verser des contributions en vue de la production de logements abordables, en guise de condition à l'approbation de leurs demandes d'aménagement. On n'accorde aucune compensation des coûts en échange, comme des primes de densité.

Ces droits sont généralement versés dans des fonds en fiducie consacrés à la production de logements abordables et sont combinés à des subventions et à des prêts du gouvernement fédéral, de l'État et d'autres sources en vue de la production de logements locatifs sans but lucratif destinés à des ménages à revenu modeste.

Les contributions les plus connues sont les droits de compensation. Ce qui caractérise ces droits, c'est qu'ils sont perçus comme des mesures d'atténuation visant à compenser les répercussions négatives des nouveaux aménagements commerciaux et autres aménagements créant des emplois sur les conditions de logement locales. Comme l'ont indiqué divers rapports, ces aménagements créent, directement et indirectement, de nombreux emplois à petit salaire qui peuvent attirer de nouveaux ménages souvent incapables de trouver des logements abordables. Les droits visent à recouvrer une part des coûts subits par la municipalité pour produire les logements additionnels requis.

Les droits de compensation sont principalement associés aux deux principaux programmes novateurs, à San Francisco et Boston, qui imposent des droits sur les nouveaux aménagements importants de locaux de bureaux au centre-ville. Ces deux programmes demeurent les exemples les plus réussis de toutes les initiatives de réglementation du point de vue des droits prélevés et des logements produits.

Au moins douze autres territoires, tous en Californie, utilisent maintenant des droits de compensation. La différence entre ces programmes et les deux programmes visant le centre-ville réside dans l'application des droits à un plus vaste éventail de nouveaux aménagements créant des emplois et, généralement, à des taux inférieurs, établis selon les emplois à petit salaire liés aux divers usages.

Il existe aussi divers autres droits similaires, appelés droits d'aménagement, redevances d'aménagement, taxes d'accise et contributions volontaires. La différence réside principalement dans la façon dont les droits sont justifiés et dans les utilisations qui donnent lieu au paiement de droits.

Le nombre le plus élevé de programmes de contribution a été constaté au New Jersey. Afin de respecter les obligations qui leur étaient imposées par l'État en matière de logements abordables, plus de 85 municipalités ont imposé des droits d'aménagement sur les nouveaux aménagements, tant résidentiels que non résidentiels, en fonction de leur valeur marchande estimative.

Au Canada, trois municipalités de la Colombie-Britannique et une municipalité de l'Alberta prélèvent actuellement des droits pour la production de logements abordables. Dans deux de ces municipalités, Whistler et Banff, ont pourrait dire qu'il s'agit d'un genre de droits de compensation. Les droits imposés à Vancouver sont des frais d'aménagement relatifs à divers types d'amélioration des immobilisations, notamment la production de logements à loyer modique. Richmond a prélevé des droits au moyen d'ententes d'aménagement détaillées visant d'importants ensembles de logements.

Primes de densité

Les primes de densité, que l'on désigne aussi par zonage incitatif en certains endroits, encouragent les promoteurs de nouveaux aménagements commerciaux et résidentiels à produire des logements abordables et diverses installations publiques sur une base volontaire, en échange d'une augmentation de la surface habitable qu'il est possible d'aménager.

Les primes de densité sont généralement associées au centre-ville et aux secteurs aménagés de façon aussi intensive, où l'on peut offrir des espaces pouvant donner lieu à des recettes additionnelles et, également, où l'augmentation de la taille des immeubles n'aura pas d'effet négatif sur l'environnement ou l'infrastructure du secteur.

Cette catégorie pourrait aussi inclure des programmes d'inclusion s'appuyant sur des stimulants. Dans les deux cas, on offre principalement des primes de densité en échange de logements abordables. Quoi qu'il en soit, on considère généralement qu'ils sont différents en raison du type et de la portée des aménagements auxquels ils sont associés.
Ce rapport ne porte que sur les programmes municipaux qui donnent lieu à la production de logements adorables à l'aide de méthodes structurées et soutenues. Quant aux primes de densité, cela signifie généralement que des primes sont offertes de droit, selon des règles établies, pour des catégories variées d'emplacements. De nombreuses municipalités accordent des primes de densité après négociation, dans des circonstances

particulières, et pour des terrains donnés, mais ces efforts ne relèvent pas de la portée du présent rapport.

Peu de ville américaines semblent utiliser les primes de densité dans le cadre d'un programme afin de permettre la production de logements abordables. Un seul programme de primes de densité pour les secteurs résidentiels, soit celui de la ville de New York, a été relevé. Il existe de nombreux programmes de primes visant des aménagements commerciaux, mais la plupart servent à obtenir diverses installations publiques et quelques uns seulement visent la production de logements pour les ménages à revenu modeste. De ces programmes, seul celui de Seattle a été productif et ce, dans une mesure restreinte seulement.

Au Canada, Toronto est la seule ville a avoir utilisé de façon soutenue les primes de densité commerciales pour permettre la production de logements abordables. À vrai dire, il ne s'agissait pas d'un programme officiel parce que les primes étaient négociées sans règles et restrictions établies. Quoi qu'il en soit, il mérite qu'on y prête attention car le processus a été utilisé régulièrement pour de nombreux emplacements. De plus, il semble aussi s'agir de l'exemple de loin le plus fructueux de l'utilisation de primes de densité dans les deux pays.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, Vancouver, Toronto et Burnaby ont bien réussi à réserver des terrains pour la production de logements sans but lucratif grâce à un processus de changement de zonage approfondi pour les aménagements résidentiels importants du secteur privé. Bien qu'il ne s'agisse pas de primes de densité au sens strict, ce processus est semblable en ce qu'il s'appuie principalement sur l'échange d'une densité accrue contre la production de logements abordables.

Vancouver et Toronto ont aussi mis à l'essai diverses primes de densité de droit visant principalement à encourager les promoteurs privés à intégrer des logements aidés par le gouvernement dans leurs ensembles. Le secteur sans but lucratif les a souvent utilisées, mais le secteur privé l'a rarement fait.

Les exemples sont trop peu nombreux pour nous permettre de tirer des conclusions solides, mais une tendance importante semble ressortir de l'expérience vécue à ce jour. Les primes négociées, selon lesquelles les primes et les avantages sont établis au cas par cas, ont eu un très bon effet sur la production de logements abordables. D'un autre côté, les primes accordées dans le cadre de programmes, selon lesquels les primes et les avantages sont déterminés en fonction de limites et de règles établies et appliquées de façon générique, ne se sont pas révélées notablement efficaces concernant la production de logements abordables.

Table des matières

INTRODUCTION 1

But du rapport 1

Contenu du rapport 1

Description des initiatives de réglementation 2

Définition de « logement abordable » 3

Aperçu de l'expérience aux États-Unis 4

Réaction de l'industrie de la construction 6

ZONAGE D'INCLUSION 8

Types de programmes 8

Contrôles exercés sur l'abordabilité 10

Exemples canadiens 10

Exemples américains 12

Moderately Priced Housing Program 12

Affordable Housing Program et Housing Opportunities Program 14

Affordable Housing Ordinance 17

Below-Market-Rate Program et Housing Impact Fees 20

10-Per-Cent Zoning Ordinance 24

Affordable Housing Program 27

Affordable Housing Program 29

PROGRAMMES DE CONTRIBUTION 34

Types de programmes 34

Exemples canadiens 35

Exemples américians 35

Office-Housing Production Program et Office-Affordable Housing Production Program 35

Development Impact Project Contributions 39

Community Housing Assistance Program 42

Housing Impact Fees 47

Affordable Housing Production Program et Housing Impact Mitigation Program 49

Affordable Housing Policy 55

Development Cost Levies 57

Employee Housing Service Charge 58
Housing Requirements for Commercial Development 61
Affordable Housing Statutory Reserve 62
PRIMES DE DENSITÉ 64
Types de programmes 64
Exemples canadiens 66
Exemples américains 67
Downtown Housing Bonus Program et Transfer of Development Rights Program 67
Inclusionary Housing Program 72
Incentive Zoning Impact Fees 75
Exemples canadiens 77
Section 36 Agreements 77
Income Mix Housing Policy 82
Inclusionary Zoning Policy 85
ANNEXE A. – CONTEXTE JURIDIQUE AUX ÉTATS-UNIS A-1
ANNEXE B. – OUVRAGES DE RÉFÉRENCE CHOISIS B-1

List des tableaux

Tableaux 1 Comparaison des pratiques de zonage d'inclusion 11

Tableaux 2 Logements que doivent produire les aménagements commerciaux à Banff 62

Tableaux 3 Sommaire des politiques du plan officiel de Toronto visant les primes de densité 79

Introduction

But du rapport

Les gouvernements municipaux au États-Unis utilisent diverses initiatives de réglementation liées à leur processus d'approbation des demandes d'aménagement pour encourager les promoteurs et constructeurs à but lucratif à contribuer à la production de logements abordables, particulièrement pour les ménages à revenu modeste, ou pour leur permettre ou leur imposer de le faire.

Les initiatives de réglementation les plus courantes relèvent de trois catégories : le zonage d'inclusion, les programmes de contribution, incluant entre autres les droits de compensation, et les primes de densité, aussi désignées par zonage incitatif en certains endroits.

Les municipalités américaines ont utilisé ces initiatives de plus en plus depuis l'amorce des réductions importantes du financement fédéral au début des années 80. En raison de ces réductions, les gouvernements locaux doivent opter pour des façons plus locales de soutenir la production de logements abordables.

À ce jour, les municipalités canadiennes n'ont recouru à de telles initiatives que de façon restreinte. En raison de la réduction des fonds fédéraux destinés aux nouveaux ensembles de logement social en 1993, les municipalités canadiennes subissent maintenant elles aussi des pressions pour ce qui est d'explorer ces moyens locaux, ou des moyens semblables, de contribuer à la production de logements abordables.

Le présent rapport vise à faire connaître davantage ces initiatives aux hauts fonctionnaires du logement et aux autres personnes qui interviennent dans la production de logements abordables.

Contenu du rapport

Le rapport s'appuie sur l'expérience récente de ces initiatives dans les deux pays. Il contient de l'information tirée d'études et d'enquêtes réalisées dans le passé, de la documentation actuelle, des ordonnances et rapports de municipalités, ainsi que d'entrevues approfondies avec des fonctionnaires de l'habitation et des experts. On a tenu des entrevues téléphoniques avec au moins un représentant de chacun des programmes présentés afin de présenter, dans la plus grande mesure possible, la situation qui prévalait au milieu de 1998.

Les conclusions sont présentées en trois parties—une pour chaque grand type d'initiatives de réglementation. Dans chaque cas, on donne un bref aperçu des principales caractéristiques et d'autres éléments essentiels. On donne ensuite les profils de certaines des initiatives les plus importantes ou représentatives. Afin de faciliter la comparaison et l'accès à l'information essentielle, chaque profil s'accompagne d'un sommaire d'une page.

On donne en annexe une liste d'ouvrages de référence choisis et une description du contexte juridique de ces initiatives aux États-Unis.

Une partie de cette information, de même que de l'information semblable sur d'autres initiatives et aspects, a été présentée dans des rapports non publiés de la SCHL et qui ont été terminés en 1992, en 1995 et en 1996. Les rapports de 1992 et de 1995, notamment, couvrent aussi les initiatives correspondantes entreprises par les gouvernements de certains États et de certaines provinces pour produire des logements abordables. La principale différence entre le présent rapport et les rapports antérieurs réside dans le fait qu'il s'appuie beaucoup plus sur de l'information recueillie de première main que sur des rapports publiés.

Description des initiatives de réglementation

Les diverses initiatives de réglementation que le présent rapport examine ont été regroupées en trois catégories.

- *Le zonage d'inclusion* oblige ou encourage les promoteurs d'ensembles résidentiels du marché à prévoir un pourcentage préétabli de logements pour les ménages à revenu modeste. Des charges substitutives ou des terrains dont la valeur est équivalente sont parfois acceptés. Des primes de densité et autres concessions sont généralement accordées pour compenser le coût de production des logements abordables.

- *Les programmes de contribution* obligent essentiellement les promoteurs de certains types d'aménagements, principalement mais pas exclusivement commerciaux, à verser des droits en vue de la production de logements abordables. Ils n'obtiennent en échange aucune prime de densité ou autre forme de compensation. Les plus connus sont les droits de compensation, mais diverses autres méthodes, dont les taxes de dénaturation de l'environnement, les redevances d'aménagement, les taxes d'accise et les « contributions volontaires », sont aussi utilisées.

- *Les primes de densité* encouragent généralement les promoteurs de nouveaux aménagements commerciaux ou résidentiels à prévoir des logements abordables sur une base volontaire en échange d'une surface habitable accrue à aménager. Pour ce faire, les promoteurs peuvent faire une contribution en argent, sous forme de logements, de dons de terrains ou autres.

Comme nous le verrons plus tard, ces catégories ne sont pas entièrement distinctes et peuvent le devenir de moins en moins au fur et à mesure que les initiatives évoluent. Quoi qu'il en soit, ces catégories s'appuient sur certaines différences fondamentales et demeurent un point de départ utile pour ce qui est de décrire les diverses démarches.

Bon nombre des municipalités aux États-Unis combinent ces initiatives afin d'en arriver à une démarche plus globale et de s'assurer d'une aide supérieure. Par exemple, on combine très souvent le zonage d'inclusion pour un aménagement résidentiel à des droits d'aménagement pour un aménagement commercial.

D'autres types d'initiatives de réglementation ne sont pas abordés ou examinés considérablement dans le présent rapport.

- *Les droits de transfert de densité (ou DTD)* permettent le transfert des droits d'aménagement non utilisés de structures existantes à d'autres emplacements—généralement, des aménagements commerciaux de valeur supérieure—à la condition que la structure existante soit remise en état et entretenue. On a largement utilisé les DTD pour des structures historiques, mais pas autant pour le logement. L'exemple le plus connu, soit le programme de Seattle servant à protéger les logements à loyer modique existants, est présenté dans ce rapport (voir sous Seattle, dans la section portant sur les primes de densité).

- *Les programmes de remplacement* obligent les promoteurs qui démolissent ou convertissent des logements pour ménages à revenu modeste à contribuer à la production de logements de remplacement convenables. Le plus souvent, les promoteurs doivent payer des droits qui sont généralement versés dans des fonds en fiducie pour le logement. Ces initiatives aident à maintenir le stock existant, mais pas à produire des logements additionnels, ce que vise le présent rapport.

- On recourt largement aux *approbations accélérées* pour faciliter la production de logements abordables. Il ne fait aucun doute que cette méthode soit efficace, mais contrairement aux initiatives examinées dans le présent rapport, elles ne constituent pas en

soi un stimulant pour la production de tels logements.

- *Les permis d'aménagement spéciaux* combinent généralement un processus d'approbation accélérée pour les ensembles de logements abordables et les concessions additionnelles requises, notamment en termes de zonage, pour garantir la faisabilité du projet. Cette méthode est principalement utilisée par le gouvernement de certains États en guise d'outil contre les municipalités qui entravent abusivement la production de logements abordables ou qui ne respectent pas les exigences qui leur sont imposées.

Définition de « logement abordable »

Le présent rapport porte essentiellement sur le logement abordable, que l'on définit généralement dans l'ensemble des États-Unis comme désignant des logements que peuvent se permettre les ménages à revenu faible ou moyen (appelés ménages à revenu modeste). On utilise donc indifféremment, dans le présent rapport, les expressions « logements abordables », « logements pour ménages à revenu faible et moyen » et « logements pour ménages à revenu modeste ».

Ces termes sont liés à certains niveaux de revenu établis suivant un étalon commun, notamment le revenu médian des ménages dans le marché local défini par le Standard Metropolitan Statistical Area (SMSA). Chaque année, un organisme fédéral détermine le revenu médian des ménages pour chaque SMSA au pays.

Au moment de définir le logement abordable, la plupart des juridictions établissent le plafond à 80 pour cent du revenu médian des ménages pour le SMSA local. Pour être abordable, le prix ou le loyer des logements ne doit généralement pas dépasser 30 pour cent du revenu brut du ménage à ce niveau. On redresse les montants de revenu selon la taille des ménages.

Ceci étant dit, il est important de noter que le gouvernement fédéral a causé une certaine confusion en utilisant des définitions différentes dans deux textes de loi importants. Dans l'un, on indique que le revenu moyen correspond à 80 pour cent et le faible revenu, à 50 pour cent. Dans l'autre, on associe un faible revenu à 80 pour cent et un très faible revenu, à 50 pour cent. Certains États, comme le Massachussetts et le New Jersey, se servent de la première définition donnée, alors que d'autres, comme la Californie et la Floride, s'appuient sur la seconde. Quoi qu'il en soit, même si les désignations sont légèrement différentes, les plafonds de revenu demeurent les mêmes.

Dans le présent rapport, afin de simplifier les descriptions et de ne pas avoir à répéter les définitions, on utilise de façon constante les termes « revenu moyen » et « faible revenu » en ce qui concerne les plafonds de revenu de 80 et de 50 pour cent, même quand il s'agit des territoires où on désigne les mêmes plafonds autrement. On ne définit les plafonds de revenu que pour les quelques endroits où ils sont différents.

Dans de nombreux secteurs, on désigne aussi le logement abordable par « logement dont le prix ou le loyer est inférieur aux taux du marché ». Cette expression est particulièrement juste parce qu'elle fait ressortir le fait que le logement est produit, à l'aide d'une certaine forme de subvention, moyennant un prix ou un loyer inférieur à ce qui prévaut normalement sur le marché privé. Il s'agit de l'expression qui décrit le mieux le logement ciblé par les initiatives américaines examinées dans le présent rapport.

Peu de programmes de production de logements abordables aux États-Unis viennent en aide aux ménages dont le revenu correspond à plus de 80 pour cent. Étant donné les ressources publiques restreintes, la politique des programmes américains est de ne pas aider le marché privé à fournir des logements vendus ou loués aux taux du marché.

Comme on peut s'y attendre, d'autres plafonds sont utilisés pour certains programmes dans certains secteurs. Par exemple, le gouvernement fédéral utilise un plafond de 60 pour cent pour

définir les ménages à revenu modeste aux fins de son programme de crédit d'impôt.

Toutes les expressions mentionnées ci-dessus sont aussi utilisées dans une certaine mesure au Canada, mais elles n'ont pas toutes le même sens explicite qu'aux États-Unis.

L'Ontario semble la seule province à avoir officiellement adopté et défini le « logement abordable ». Dans son énoncé de politique de 1989, la province définissait le logement abordable comme étant accessible pour les ménages se situant dans la tranche correspondant aux 60 pour cent inférieurs de la répartition des revenus pour le marché du logement donné. Cet énoncé de politique et la définition qu'il contenait n'existent plus, mais certaines municipalités ontariennes ont adopté des définitions similaires.

La Colombie-Britannique confie aux municipalités la responsabilité de produire des logements abordables, mais elle leur laisse aussi la tâche de définir le terme comme elles le jugent approprié.

Aperçu de l'expérience aux États-Unis

Le présent rapport s'appuie dans une large mesure sur l'expérience vécue dans les municipalités des États-Unis au cours des dix à vingt dernières années en ce qui concerne les initiatives de réglementation. Elles ont adopté ces mesures en réponse à certaines conditions changeantes dans ce pays. Il est pertinent de décrire généralement ces conditions car elles se trouvent également en grand nombre au Canada.

Les initiatives de réglementation ont d'abord fait leur apparition aux États-Unis au début des années 70, mais on s'est mis à y recourir beaucoup plus au début des années 80. On a connu, au cours de cette période, une croissance massive des nouveaux ensembles d'habitation qui a donné lieu à une augmentation du nombre de logements au pays de l'ordre de 50 pour cent. Simultanément, malgré toute cette activité, le nombre de logements abordables produits était nettement inférieur aux besoins.

Pendant cette période, l'abordabilité des logements a généralement diminué dans l'ensemble du pays. Par exemple, en Californie, entre 1970 et 1993, le loyer brut moyen a augmenté de 40 pour cent de plus que le revenu moyen des ménages, et le prix moyen des maisons a plus que doublé, augmentant de 130 pour cent de plus que le revenu moyen. Des écarts encore plus importants ont été constatés en de nombreuses localités de l'État et ailleurs au pays.

La baisse de l'abordabilité des logements a touché les moins bien nantis davantage que ne l'indiquent les chiffres donnés ci-dessus. Une fois incluses l'inflation et les taxes, le revenu net moyen des ménages du pays a à peine augmenté au cours de cette période et l'augmentation n'a principalement été le fait que du nombre plus élevé de ménages à deux revenus. C'est donc dire que le revenu réel des ménages se situant sous cette moyenne a, en fait, diminué au cours de cette période, ce qui a eu pour effet d'élargir le fossé entre les logements offerts et les logements que les ménages pouvaient s'offrir.

Au cours de la même période, les fonds fédéraux destinés à contribuer à la production de logements abordables ont été considérablement réduits. L'aide fédérale aux nouveaux logements publics a effectivement été amoindrie au milieu des années 70. L'administration Reagan a imposé les réductions les plus importantes au début des années 80, quand elle a éliminé les programmes de rénovation urbaine et réduit bon nombre des programmes de logement qui y étaient liés. Les derniers stimulants qui subsistaient concernant la construction de logements locatifs ont été effacés par les réformes fiscales de 1986. Chacune des administrations subséquentes a réduit davantage les fonds destinés au logement. Les rapports à cet effet ne donnent pas tous les mêmes chiffres, mais l'aide fédérale actuelle correspond probablement à moins de 10 pour cent de ce qu'elle était il y a environ 25 ans.

Les réductions dans les programmes fédéraux ont eu des répercussions considérables sur les municipalités. Les États ont réagi de diverses

façons à l'aide de divers types de programmes d'aide, mais aucune des dispositions prises n'est parvenue à remplacer même une petite partie des fonds fédéraux perdus. Par conséquent, le fardeau que représente la production de logements abordables est maintenant l'affaire des gouvernements locaux.

Les ressources et les pouvoirs des municipalités sont restreints, en terme de production de logements abordables. Le recours aux initiatives de réglementation, qui dépend des pouvoirs de réglementation liés au processus d'approbation des demandes d'aménagement, est l'un des rares moyens dont disposent la plupart d'entre elles.

La majorité des initiatives municipales ont été prises au New Jersey et en Californie. Dans ce contexte, il convient d'indiquer que la Californie est l'État qui a connu la croissance la plus rapide pendant cette période, alors que le New Jersey est l'État le plus développé depuis de nombreuses années.

Ces deux États ont des mandats imposés par la loi qui obligent les municipalités à produire leur juste part de logements abordables. Aucun de ces mandats n'exige le recours à des initiatives de réglementation, mais ils les autorisent et en font la promotion en guise d'outils efficaces. De plus, les mandats en question sont assortis de la menace de sanctions en cour pour les municipalités qui ne respectent pas leurs obligations.

Le mandat de la Californie a essentiellement été établi au moyen de diverses lois adoptées entre 1979 et 1982 en réponse à la croissance rapide et à la hausse des coûts du logement, mais il a été élargi et renforcé depuis.

Le mandat du New Jersey est le résultat des arrêts-clés de Mount Laurel rendus en 1975 et 1982 par la plus haute instance judiciaire de l'État. Cette cour a déclaré que toutes les municipalités en croissance de l'État étaient tenues d'adopter des mesures positives d'appui à la production de logements abordables. Ces arrêts ont été intégrés dans le mandat détaillé et astreignant qui a été édicté en 1985 en matière de logement abordable. Bien qu'ils n'aient pas d'effet obligatoire dans les autres États, les arguments de ces arrêts ont été utilisés ailleurs à l'appui d'une intervention plus proactive de la part des municipalités concernant la production de logements abordables.

Les mandats de ces deux États sont à la base de la plupart des initiatives de réglementation mises en oeuvre à ce jour. Quoi qu'il en soit, on en trouve de nombreux exemples dans d'autres États n'ayant pas de tels mandats, et bon nombre dans des États qui les ont mis en oeuvre avant l'adoption des mandats. De plus, ce sont les initiatives établies en dehors de tels mandats qui se sont révélées les plus novatrices et progressives.

Le type de municipalités qui adoptent ces initiatives est révélateur. Contrairement à ce que l'on pourrait prévoir, le type de municipalités en question n'inclut aucun des secteurs urbains en déclin qui connaissent les problèmes les plus graves et les plus profonds de logement. Il inclut plutôt un bon nombre des collectivités les plus attrayantes et les plus prospères du pays. Plus précisément, toutes les municipalités qui adoptent de telles mesures semblent avoir une caractéristique importante en commun : elles sont toutes des collectivités prospères qui ont connu au moins une période de croissance économique ferme.

On retrouve ces initiatives dans ces collectivités particulières pour deux raisons connexes. D'un côté, elles s'appuient essentiellement sur les nouveaux aménagements pour fournir des logements abordables. Elles ne peuvent être productives que dans des marchés fermes soutenus par la croissance économique. De l'autre côté, alors que la croissance constitue d'une certaine façon la solution, c'est aussi la croissance qui a initialement créé le problème à résoudre dans ces municipalités.

L'effet négatif de la croissance rapide sur l'abordabilité des logements est donné dans pratiquement toutes ces municipalités comme étant la principale raison de la mise en oeuvre

de ces programmes. La croissance économique a donné lieu à de la richesse, mais cette richesse n'a pas bénéficié à l'ensemble de la collectivité. De plus, en augmentant la concurrence entourant les terrains et autres ressources, la croissance a fait bondir les prix des maisons nettement plus rapidement que les revenus des ménages à revenu modeste. Par conséquent, plutôt que d'améliorer les perspectives de logement pour tous, la croissance a rendu le logement nettement moins abordable pour une portion importante et croissante de la population.

La crise du logement qui a découlé de la croissance dans certaines de ces collectivités a donné lieu à la mobilisation d'une vaste coalition d'intérêts à l'appui de l'intervention municipale dans la production de logements abordables. Ces coalitions ont nettement dépassé le rôle de soutien traditionnel visant par exemple la défense des intérêts des sans-abri et des gens pauvres, en matière de logement. En faisaient partie, en de nombreux endroits, des portions importantes de la classe moyenne. En effet, pour la première fois, de nombreux ménages ayant des emplois solides mais des salaires relativement modestes se trouvaient oubliés par le marché du logement.

Les coalitions recevaient aussi l'appui de nombreux leaders qui reconnaissaient que le problème du logement menaçait la prospérité à long terme de leurs collectivités. On comptait parmi eux les gros employeurs et manufacturiers qui ne pouvaient plus attirer de travailleurs dans leurs industries en expansion, si ce n'était sans verser des salaires élevés, en raison de la pénurie de logements abordables. Les fonctionnaires en étaient aussi car, pour la même raison, ils ne pouvaient trouver de pompiers, d'infirmiers, d'enseignants et autres employés de services essentiels.

Une grande variété d'initiatives de réglementation ont été mises à l'essai aux États-Unis, dans des collectivités de tailles variées et dans des environnements politiques et juridiques différents. Ce n'est que maintenant, après dix à quinze années d'essais, que les limites et les possibilités de ces mesures deviennent évidentes. Ces initiatives ne peuvent être mises en oeuvre que dans des collectivités prospères, et bon nombre d'entre elles n'ont pas été productives. De plus, il est évident qu'elles ne peuvent d'elles mêmes remplacer le financement fédéral. Quoi qu'il en soit, certaines de ces initiatives se sont révélées efficaces pour ce qui est de résoudre au moins une part des besoins de logements abordables. Par conséquent, on continue d'affiner les programmes existants et d'en étendre la portée, ainsi que d'adopter de nouveaux programmes dans d'autres municipalités.

Réaction de l'industrie de la construction

L'industrie de la construction s'est toujours opposée à la mise en oeuvre d'initiatives obligatoires, et plus précisément de programmes obligatoires de zonage d'inclusion et de paiement de charges. On les considère tout au plus comme des chinoiseries administratives supplémentaires et inutiles. Au pire, on estime qu'il s'agit d'un fardeau financier injuste.

Devant la perspective de tels programmes, l'industrie de la construction favorise, en guise de solution de rechange, le recours à des programmes discrétionnaires s'appuyant sur des stimulants. Comme nous l'avons indiqué ailleurs dans le présent rapport, jusqu'à maintenant, les programmes s'appuyant sur des stimulants n'ont pas réussi à stimuler la production de bien des logements abordables, particulièrement si on les compare aux programmes obligatoires.

Étant donnée cette opposition de la part de l'industrie de la construction, certaines municipalités ont cherché à alléger le fardeau quand c'était possible de le faire. Dans le cas du zonage d'inclusion, elles offrent des concessions—principalement sous forme de primes de densité—qui compensent le coût de production des logements et, dans certains cas, permettent un profit. Elles offrent aussi toute la flexibilité possible en permettant diverses options de conformité. Dans le cas des programmes de paiement de droits, elles réduisent le plus possible le taux de recouvrement—parfois à 10 pour cent

seulement des coûts qu'assume la municipalité concernant l'aménagement. Ces efforts ont bien pour effet d'atténuer l'opposition, mais on ne peut s'attendre à ce qu'ils l'éliminent complètement.

Qui paie pour ces programmes de logement? Cela demeure un sujet à controverse. Cette question n'a pas fait l'objet d'une réponse empirique et pourrait ne pas trouver de réponse car le processus d'établissement des prix dans l'industrie de l'aménagement ne se prête pas à une analyse précise.

L'industrie de la construction et les autres critiques affirment que le coût de ces programmes est assumé par le consommateur. Par exemple, quand on impose des droits de compensation pour l'aménagement de locaux de bureaux, les entreprises doivent verser des loyers plus élevés. Quand il faut produire des logements dont les prix ou les loyers sont inférieurs aux taux du marché en application d'un zonage d'inclusion, les acheteurs des logements du marché doivent payer des prix plus élevés.

Les spécialistes de l'économie des terres disent que cela risque peu de se produire. Ces droits et coûts supérieurs ne peuvent être passés au consommateur que si le prix est élastique, autrement dit s'il n'y a pas de résistance à une augmentation du prix. Puisque cela se produit rarement sur le marché de l'immobilier, il faut que les droits de compensation soient essentiellement, sinon entièrement, assumés par quelqu'un d'autre.

Dans de telles circonstances, la réponse à la question « Qui paie? » est plutôt compliquée. Cela dépend dans une grande mesure des propriétaires des terrains au moment de l'imposition des droits de compensation. Si les droits de compensation ont pour effet de réduire le rendement possible de l'aménagement, ils entraîneront une réduction du montant que les promoteurs sont prêts à payer pour le terrain. Ainsi, à long terme, une fois que le marché s'est entièrement adapté aux droits, ces droits se refléteront dans la réduction des prix des terrains. Jusqu'à ce que cela se produise, particulièrement quand les promoteurs possèdent déjà les terrains, ils doivent assumer le coût en acceptant des profits réduits ou en apportant des modifications à la qualité ou à l'opportunité de leur produit.

Zonage d'inclusion

Le zonage d'inclusion, tel qu'on l'utilise aux États-Unis, oblige ou encourage les promoteurs d'ensembles résidentiels du marché à destiner une certaine proportion des logements aux ménages à revenu modeste en exigeant des prix ou des loyers inférieurs aux taux du marché.

Souvent, on accorde des primes de densité et d'autres concessions liées à l'aménagement en échange des logements abordables à inclure. Ces concessions visent au moins à couvrir les pertes subies par le promoteur en produisant les logements abordables et peuvent même, dans le cadre de certains programmes, donner lieu à un profit raisonnable.

Du fait de ce processus, les programme d'inclusion ont tendance à donner lieu à la production de logements de propriétaires-occupants abordables pour les familles à revenu moyen, particulièrement dans les maisons-jardins et les ensembles multifamiliaux de logement en copropriété. A fin de soutenir la production de logements pour les ménages à faible revenu et de logements sans but lucratif, de nombreuses municipalités combinent le zonage d'inclusion à des programmes de contribution.

Types de programmes

Le zonage d'inclusion est le plus courant des mécanismes de réglementation utilisés par les municipalités américaines pour produire des logements à l'intention des ménages à revenu modeste. Il existe probablement au moins 200 programmes aux États-Unis, dont 75 en Californie, à peu près le même nombre au New Jersey, et le reste réparti entre au moins 11 autres États.

Comme c'est le cas des autres mécanismes décrits dans le présent rapport, le zonage d'inclusion dépend d'un marché du logement ferme pour donner lieu à la production de logements abordables. C'est la raison pour laquelle ce mécanisme est principalement, mais pas exclusivement, utilisé par les banlieues et les collectivités rurales en croissance qui aménagent de nouveaux sites.

Au sens strict, il n'existe pas de programme de zonage d'inclusion équivalent au Canada. Comme nous le décrirons bientôt, certaines municipalités au Canada en ont utilisé une version modifiée selon laquelle on applique les principes d'inclusion par la modification du zonage d'emplacements à réaménager. Cette méthode convient particulièrement aux territoires urbains.

Les programmes de zonage d'inclusion existants varient considérablement du point de vue de la façon dont ont traite certains aspects. Voici certaines des principales différences.

- *Exigences relatives aux logements réservés* : Les programmes imposent des pourcentages minimaux différents se situant généralement entre 10 et 25 pour cent, en ce qui concerne les logements pour ménages à revenu modeste qu'il faut fournir. Ces exigences peuvent aussi varier, à l'intérieur d'une municipalité, selon la catégorie de zonage, le district géographique, la densité de base, le prix des maisons et le mode d'occupation des logements.

- *Compensations* : La plupart des programmes comportent des stimulants ou des concessions de quelque forme que ce soit pour les promoteurs privés, en échange des logements abordables à inclure. Le plus important et le plus utilisé est la prime de densité, qui varie aussi généralement entre 10 et 25 pour cent, souvent en fonction des exigences relatives aux logements réservés. Parmi les autres avantages accordés, on peut compter l'approbation accélérée, la réduction des normes d'aménagement entraînant des économies et la suppression de droits et de redevances.

- *Options de contribution* : Souvent, l'obligation d'inclusion peut être respectée au moyen de divers autres moyens garantissant une valeur équivalente. Les charges substitutives sont courantes. On trouve aussi, parmi les solutions de rechange, l'affectation de terrains aménageables et la remise en état de propriétés existantes délabrées. On permet parfois l'aménagement des logements requis en un autre endroit. Dans bien des cas, le recours à ces solutions de rechange est soumis à une obligation de plus forte valeur.

- *Mécanismes de contrôle de la conception* : Divers règlements servent à contrôler des aspects comme la taille minimale, l'apparence extérieure et la distribution des logements dans l'aménagement.

Les règles qui régissent tous ces aspects sont généralement adoptées dans les règlements de zonage ou les documents connexes. Par conséquent, ces programmes fonctionnent essentiellement sur une base de droit. Les modalités de l'échange fondamental, soit les logements requis et la densité et autres compensations accordées, sont établies. Les négociations se limiteront aux solutions de rechange qui seront acceptées dans des circonstances particulières et, peut-être, aux subventions additionnelles qui pourraient être disponibles pour la production de logements abordables à l'intention d'un niveau de revenu inférieur à ce qui est requis.

Dispositions obligatoires par rapport aux dispositions fondées sur les stimulants

La différence la plus fondamentale qui distingue les programmes réside dans leur caractère obligatoire ou fondé sur des stimulants. Dans le cas des programmes obligatoires, les constructeurs sont tenus de produire des logements abordables pour obtenir l'approbation de leur demande d'aménagement, et les primes de densité et autres concessions sont généralement accordées afin de compenser les coûts additionnels. Pour ce qui est des programmes fondés sur des stimulants, on encourage les constructeurs à faire une contribution volontaire en échange des primes de densité et autres formes de compensation.

Les programmes fondés sur des stimulants sont attrayants pour les municipalités parce qu'ils risquent moins que les programmes obligatoires de susciter l'opposition des promoteurs et de donner lieu à des contestations judiciaires. Les promoteurs appuient généralement les programmes fondés sur des stimulants. Ils soutiennent que ces programmes peuvent être tout aussi efficaces que les programmes obligatoires et disent qu'il faut simplement des incitatifs et des règlements pertinents.

Cependant, toute l'information recueillie pour ce rapport indique que les programmes d'inclusion fondés sur des stimulants sont nettement moins productifs que les programmes obligatoires. Cette information provient d'un certain nombre d'enquêtes et d'entrevues auprès de nombreux responsables de l'habitation et spécialistes qui connaissent bien ces programmes.

Quand on leur laisse le choix, peu de promoteurs privés semblent saisir l'occasion de construire des logements abordables et ce, pour diverses raisons possibles. Dans le cas de certains programmes, la composante des logements abordables ajoute au fardeau administratif. Dans tous les cas, ces logements sont moins profitables et présentent plus de risques que les logements du marché. Pour la plupart des promoteurs, ils suscitent aussi des préoccupations quant à la possibilité de problèmes de marketing quant aux autres logements de l'ensemble.

Bien qu'il soit possible d'obtenir une production accrue à l'aide des programmes facultatifs en augmentant les stimulants et en atténuant les règlements, l'expérience à ce jour indique que les améliorations requises dépassent nettement ce que les municipalités sont prêtes à offrir de droit pour un vaste éventail d'emplacements.

Contrôles exercés sur l'abordabilité

L'exercice de contrôles sur l'abordabilité à long terme des logements abordables inclus est un aspect essentiel de ces programmes. Les logements ne sont vendus ou loués à des prix inférieurs aux taux du marché qu'en raison de subventions indirectes de la part de la municipalité. Sans de tels contrôles, les subventions pourraient se transformer en profits fortuits pour le propriétaire, au moment de la vente de la propriété.

Ces contrôles visent aussi bien les logements pour propriétaires-occupants que les logements locatifs. Étant donné que les contrôles applicables aux logements pour propriétaires-occupants sont plus complexes et qu'on ne les a pas beaucoup utilisés au Canada à ce jour, ce sont les seuls que nous examinerons brièvement ci-dessous.

Le prix de vente initial est fixé selon ce que les ménages à revenu modeste peuvent se permettre, d'après les taux d'intérêt hypothécaire ayant cours et divers critères (voir la section Définition de « logement abordable »). Les éventuels acheteurs sont triés en fonction du revenu et de la taille du ménage, et parfois d'autres facteurs comme les actifs et le nombre d'années de résidence au sein de la collectivité. Plutôt que de dépendre des promoteurs, un nombre croissant de municipalités se chargent de trier les clients par l'intermédiaire, souvent, d'un organisme public de logement ou d'un organisme sans but lucratif désigné.

L'abordabilité subséquente des logements pour propriétaires-occupants est habituellement assurée au moyen d'engagements inclus dans les actes notariés. La durée des restrictions varie selon les territoires. Le minimum a généralement été de cinq ans, mais il semble que la norme soit de trente ans, et l'on impose souvent la perpétuité.

Pendant cette période, le prix de vente est limité à un montant inférieur à la valeur marchande que l'on fixe à l'aide d'une formule établie. La formule en question varie considérablement d'une municipalité à l'autre. Elle peut tenir compte du rapport entre le prix initial, inférieur aux taux du marché, et la valeur marchande du logement au moment du calcul. Elle peut aussi s'appuyer sur une augmentation de prix établie selon l'augmentation intermédiaire de l'indice des prix à la consommation, du revenu moyen des ménages, du prix moyen des logements ou des coûts moyens de construction.

Dans tous les cas, les municipalités cherchent à trouver l'équilibre entre l'accumulation d'un avoir propre raisonnable dans la propriété, pour le propriétaire, et le maintien de l'abordabilité du logement pour les propriétaires subséquents. On estime qu'il est nécessaire d'assurer au propriétaire la possibilité d'accumuler un avoir propre dans la propriété pour stimuler initialement l'achat du logement, garantir le bon entretien de la propriété et permettre aux propriétaires-occupants de passer à un cran supérieur du marché.

Quand le propriétaire-occupant veut vendre la propriété, la municipalité ou un organisme désigné conserve généralement le droit de premier refus au prix de vente permis. Si la municipalité ou l'organisme désigné refuse, la vente est souvent limitée à un autre ménage admissible, au prix de vente permis. Si l'on ne peut trouver de ménage admissible, le logement peut être vendu sur le marché libre, mais le propriétaire n'obtient généralement que le prix de vente permis et le reste va à la municipalité, laquelle réinvestit le montant dans d'autres logements abordables.

Exemples canadiens

Une poignée de programmes canadiens correspondent à la définition du zonage d'inclusion, mais les principes sont appliqués d'une façon nettement différente (voir le tableau 1). On a trouvé ces programmes, dont certains n'existent plus, à Toronto, Vancouver, Burnaby et Richmond. Ils visent tous la production de logements abordables au moyen d'ententes détaillées de changement de zonage en vue d'aménagements d'importance. Les différences sont principalement le fait de la dépendance, à ce jour au Canada, du financement fédéral et provincial à la construction de

logements dont les prix ou les loyers sont inférieurs aux taux du marché.

Ces programmes particuliers ne s'insèrent pas aisément dans l'une ou l'autre des catégories utilisées dans le présent rapport. Ils ont été inclus dans la section portant sur les primes de densité parce que c'est à ces types de programmes qu'ils se comparent le mieux.

Bien que l'expression n'ait jamais été utilisée, l'Ontario a aussi adopté ce qui pourrait être considéré comme une forme restreinte de planification d'inclusion dans son énoncé de politique de 1989 intitulé « Land Use Planning for Housing ». L'énoncé ordonnait essentiellement à toutes les municipalités en croissance de prévoir une proportion de logements abordables d'au moins 25 pour cent de tous les nouveaux logements. La définition de logement abordable était plus générale que celle des États-Unis; elle englobait les logements correspondant à la limite inférieure des loyers du marché et les logements pour lesquels étaient exigés des prix ou des loyers inférieurs aux taux du marché.

Ces dispositions ont par la suite été révisées dans les nouvelles politiques adoptées en 1994, puis finalement supprimées en 1996. Les révisions exigeaient essentiellement de toutes les municipalités qu'elles prévoient « dans toute la mesure du possible » une proportion de logements

Tableau 1 :
Comparaison des pratiques de zonage d'inclusion

Au Canada :

Processus : Les contributions au logement abordable et les stimulants ou concessions qui servent de compensation sont déterminés au moyen de négociations respectant des directives très générales ou presque absentes.

Secteurs : Les principes d'inclusion ne sont appliqués sélectivement que dans certains secteurs, principalement d'importants projets de réaménagement faisant l'objet de demandes de changement de zonage.

Contributions : On a accordé la toute première priorité à la contribution de terrains à aménager à l'aide de fonds fédéraux. Les charges substitutives sont acceptées en deuxième priorité, mais elles servent principalement à l'achat de terrains ou à la réduction du coût des terrains.

Répartition : Les logements abordables sont aménagés dans des immeubles distincts.

Aux États-Unis :

Les contributions et compensations sont faites de droit, en application de règles explicites et établies. Les solutions de rechange sont permises, mais la valeur doit être la même. Les modalités s'appliquent à tous les nouveaux aménagements résidentiels de la municipalité, bien que certaines différences soient possibles dans le règlement. La première priorité est la construction de nouveaux logements. D'autres options sont parfois permises, notamment les charges substitutives et les contributions sous forme de terrains, mais la valeur de l'obligation se mesure en fonction des logements. Les logements prévus par le zonage d'inclusion, dans la plupart des programmes, doivent être intégrés aux logements du marché. De plus, dans la mesure du possible, les deux types de logements doivent avoir la même apparence de l'extérieur.

dont les loyers se situaient à la limite inférieure des loyers du marchés ou dont les loyers étaient inférieurs aux taux du marché correspondant à 15 pour cent des nouveaux logements « dans toute la mesure du possible ». L'obligation de prévoir des logements pour lesquels les prix ou les loyers étaient inférieurs aux taux du marché était qualifiée par l'énoncé « dans toute la mesure du possible » parce que l'on reconnaissait que la production de tels logements dépendait de la disponibilité des subventions fédérales et provinciales.

Exemples américains

Moderately Priced Housing Program
Montgomery County (Maryland)

Montgomery County, situé à l'extérieur de Washington (District de Columbia), est un comté qui connaît une croissance rapide. Il possède l'un des plus vieux et des plus fructueux programmes de zonage d'inclusion aux États-Unis. Ce programme a été édicté en 1973, mais a fait l'objet de plusieurs modifications depuis. Il a été adopté à la suite d'efforts infructueux déployés antérieurement pour encourager la production de logements abordables au moyen de stimulants.

Règlement principal

Le programme exige que tous les ensembles résidentiels comptant au moins 50 logements comportent une proportion de logements à prix moyen (moderately priced dwelling units—MPDU) de 12,5 pour cent. Les ensembles résidentiels aménagés dans trois districts commerciaux centraux doivent en comporter au moins 15 pour cent. Les logements situés sur des terrains de plus d'un demi acre (0,2 hectares) sont exemptés.

Cette exigence de base ne s'accompagne d'aucune prime de densité, mais on en accordera pour les contributions de logements abordables dépassant le minimum exigé. La prime permet essentiellement une augmentation de 22 pour cent du nombre de logements, à condition que 30 pour cent de cette augmentation soit consacrée à des logements abordables additionnels. L'augmentation permise est soumise à l'approbation du comté. La prime est offerte dans toutes les zones résidentielles, sauf dans les secteurs prévoyant des complexes immobiliers (planned unit developments—PUD) où il est difficile d'augmenter la densité.

En général, les MPDU doivent être intégrés dans l'ensemble de logements du marché. Ce n'est que dans des cas exceptionnels que l'on acceptera des charges substitutives, la construction des logements sur un autre terrain ou le don de terrains convenables, et ce, seulement si la solution de rechange donnera lieu à un nombre nettement plus élevé de logements abordables produits ou aidés.

Jusqu'à récemment, l'objectif du programme était de produire des logements à prix moyen. À cette fin, deux fois l'an, le comté établissait les prix de vente et loyers maximaux pour un ensemble standard de quelque douze types de logements de taille modeste et sans luxe. On établissait ces prix de vente et loyers au minimum, tout en assurant quand même aux constructeurs la perspective raisonnable de réaliser un profit. Les modifications aux taux étaient négociées quand c'était nécessaire, compte tenu des conditions locales et des modifications de plan.

Ce programme n'établissait pas les prix strictement en fonction de ce qui était abordable pour les ménages à revenu modeste, mais une proportion importante des logements ont été, au fil des ans, occupés par de tels ménages. Par exemple, tous les logements abordables pour propriétaires-occupants inclus récemment ont été des maisons-jardins et ont été vendus à des ménages dont le revenu se situait entre 60 et 65 pour cent du revenu médian. Au début, on construisait aussi bien des maisons individuelles que des maisons en bandes à leur intention.

On a récemment abandonné le système d'établissement des prix afin de simplifier l'administration. Maintenant, les logements abordables inclus doivent être abordables pour les ménages dont le revenu est inférieur ou égal

Résumé

Nom de l'initiative :	***Moderately Priced Housing Program***
Municipalité :	Montgomery County (Maryland)
Population :	840 000
Type d'initiative :	Zonage d'inclusion—obligatoire
Début :	1973.
But :	Produire des logements abordables neufs pour les ménages à revenu modeste.
Règlement :	Tous les ensembles résidentiels d'au moins 50 logements et dont les terrains sont de moins de 0,2 hectares doivent comporter une proportion de logements abordables de 12,5 pour cent. Des primes de densité d'au maximum 22 pour cent ne sont disponibles qu'en échange d'une contribution d'un nombre de logements abordables dépassant le nombre exigé. Les charges substitutives, les dons de terrains aménageables ou la construction de logements abordables sur un autre terrain ne sont acceptés que dans des circonstances exceptionnelles, et il faut alors qu'un nombre nettement plus élevé de logements abordables soient aidés ou produits.
Réalisations :	Construction de 10 100 logements, mais quelque 6 500 logements seulement sont demeurés abordables en raison d'un manque de contrôle exercé sur l'abordabilité.
Personne-ressource :	Eric Larsen 301 217-3705 Director of Moderately Priced Housing Program Department of Housing and Community Development

à 60 pour cent du revenu médian, et la moitié des logements doivent aller à des ménages dont le revenu ne dépasse pas 50 pour cent du revenu médian.

Le comté s'attend à ce que les MPDU aient autant que possible la même apparence extérieure que les logements du marché. Les promoteurs semblent appliquer cette condition de façon plus stricte que ne l'exige le comté parce qu'ils estiment que c'est nécessaire pour contrer la résistance concernant la vente des logements du marché. Le système d'établissement des prix antérieur leur permettait d'obtenir des redressements de prix pour l'amélioration de l'extérieur des logements abordables inclus de sorte qu'ils soient assortis aux autres logements.

Le comté conserve le contrôle des logements abordables inclus pour dix ans. Pendant cette période, seuls les ménages à revenu modeste admissibles peuvent les acheter ou les louer.

Le comté a envisagé de prolonger la période de contrôle, mais ne l'a pas fait. La limite de dix ans a été défendue parce que l'on perçoit le programme comme un moyen de desservir principalement les jeunes accédants à la propriété qui voudront ultérieurement passer à un cran supérieur. Dans tous les cas, les logements sont relativement petits et leur valeur risque fort de ne pas augmenter beaucoup.

Résultats généraux

De 1976 à 1997, le programme a permis de produire plus de 10 100 MPDU—7 300 logements pour propriétaires-occupants (72 pour cent) et 2 800 logements locatifs. Plus de 1 200 logements ont été produits au cours de l'année record de 1984. Même pendant la récession du début des années 90, le programme a continué de permettre la production de 300 à 400 MPDU par année.

Il se peut qu'un bon nombre de ces logements—peut-être jusqu'au tiers—ne puissent plus être considérés abordables parce que la période de contrôle de dix ans est terminée.

On ne tient aucun registre du nombre de logements produits grâce aux primes de densité. Il semble que la plupart des aménagements fassent l'objet de primes de densité. Si c'est le cas, on peut estimer qu'entre le quart et le tiers des logements découleraient des primes de densité.

Autres programmes

Le comté a créé un fonds en fiducie pour le logement en 1981. Il est provisionné par des revenus de sources diverses : une taxe sur la conversion de logements locatifs en logements en copropriété, les produits de la vente de terrains appartenant au comté, les produits de la vente de MPDU, le remboursement des prêts consentis par le fonds en fiducie et une partie des frais d'aménagement spéciaux dans certains secteurs. De 1989 à 1995, ces sources ont généré 13,5 millions de dollars en revenu, et les crédits de l'État ont produit encore 2,5 millions de dollars.

Le fonds en fiducie consent des prêts—souvent en application de modalités très favorables—essentiellement pour contribuer à la construction, à la rénovation ou à l'achat d'ensembles de logements locatifs destinés à des ménages à revenu modeste. Des constructeurs à but lucratif et sans but lucratif, ainsi que des organismes publics, ont utilisé ces ressources.

L'organisme de logement du comté joue un rôle important dans la production de logements abordables. Il a consenti des prêts hypothécaires moyennant de faibles taux d'intérêt et des suppléments au loyer aux acheteurs et locataires de logements abordables inclus. Les prêts hypothécaires sont financés à l'aide d'obligations exonérées d'impôt émises par le comté.

L'organisme a aussi le pouvoir d'acheter le tiers des MPDU au prix réduit afin de les louer à des ménages à revenu modeste. Il a acheté 14 pour cent de ces logements à ce jour. Une autre tranche maximale de six et deux tiers pour cent des MPDU peut être achetée au prix réduit par des groupes sans but lucratif afin de répondre à des besoins spéciaux.

Affordable Housing Program et Housing Opportunities Program

Orange County (Californie)

Orange County, un grand comté connaissant une croissance rapide, situé dans le sud de la Californie, a mis sur pied l'un des premiers programmes de zonage d'inclusion obligatoire. Il a fallu adopter une démarche allant au devant des promoteurs pour établir la réglementation. Ce programme a été l'un des plus productifs du comté, pendant une courte période, avant d'être converti en programme facultatif.

Son programme obligatoire, le Affordable Housing Program, a été adopté en 1979. Le programme facultatif, appelé Housing Opportunities Program, a été mis en oeuvre sur une période de trois ans à compter de 1983. Les deux programmes ont été mis en application dans le cadre du plan résidentiel du comté.

Résumé

Nom de l'initiative :	***Affordable Housing Program***
Municipalité :	Orange County (Californie)
Population :	200 000 (secteurs non enregistrés)
Type d'initiative :	Zonage d'inclusion— obligatoire
Début (révisions) :	1979 (suppression graduelle de 1983 à 1986)
But :	Offrir des logements abordables aux ménages à revenu moyen (revenu égal ou inférieur à 120 pour cent du revenu médian)
Règlement :	Vingt-cinq pour cent des logements d'ensembles résidentiels comptant au moins cinq logements devaient être abordables. À l'aide de subventions, il fallait que 15 pour cent des logements soient abordables pour les ménages à revenu moyen, et 10 pour cent pour les ménages à revenu modeste. Sans subvention, tous les logements abordables inclus devaient être accessibles aux ménages à revenu moyen. Des terrains d'une valeur équivalente et la construction des logements sur un autre terrain étaient acceptés, mais pas les charges substitutives. Les primes de densité, approbations accélérées, exemptions de droits et relâchement des normes d'aménagement étaient offerts en guise de compensation des coûts.
Réalisations :	Construction de 6 400 logements.
Nom de l'initiative :	***Housing Opportunities Program***
Type d'initiative :	Zonage d'inclusion— facultatif
Début (révisions) :	1986
But :	Même que ci-dessus.
Règlement :	On encourage les promoteurs à inclure dans les ensembles résidentiels une proportion de logements abordables correspondant à 25 pour cent en échange de primes de densité et d'autres avantages.
Réalisations :	Construction de quelque 1 000 logements
Personne-ressource :	Bob Aldrich 714 834-2166 Sr Planner Advance Planning Division

Le programme initial a été mis en oeuvre après une période de croissance intense pendant laquelle la création d'emplois a épuisé la réserve de logements abordables pour les nouveaux travailleurs. C'est bien ce qui a ouvert la voie, mais l'élément déclencheur a été une poursuite en justice contre le comté parce qu'il ne s'était pas conformé à la législation de l'État visant la production de logements abordables, de même que la législation visant l'environnement dont le but était de réduire les déplacements quotidiens sur de longues distances.

Ces deux mesures n'ont été appliquées que dans les secteurs non enregistrés du comté. Bon nombre des municipalités enregistrées ont leurs propres programmes de zonage d'inclusion.

Règlement initial : Affordable Housing Program

Le programme exigeait que les ensembles résidentiels comptant au moins cinq logements comportent une proportion minimale de logements abordables inclus équivalent à 25 pour cent. En échange, le comté offrait des primes de densité conformes aux lois de l'État, l'approbation accélérée, la suppression de droits et le relâchement des normes d'aménagement.

La loi de la Californie visant les primes de densité a été édictée en 1979, mais a souvent été amendée. La plus récente modification remonte à 1990. La loi exige maintenant que les gouvernements locaux consentent de droit une prime de densité minimale de 25 pour cent et des concessions additionnelles pour les nouveaux ensembles résidentiels mixtes combinant des logements du marché et une proportion de 20 pour cent de logements pour des ménages à revenu moyen, de 10 pour cent pour les ménages à faible revenu ou de 50 pour cent pour les aînés. La loi précise un éventail de concessions additionnelles pouvant être utilisées. Elle permet la négociation du choix des concessions, mais la valeur totale doit être suffisante pour que la production de logements pour les ménages à revenu modeste soit financièrement faisable.

On a jugé qu'il fallait une subvention gouvernementale pour produire des logements pour les ménages à revenu faible et moyen. Quand l'État ou le gouvernement fédéral versait de telles subventions, il fallait consacrer 10 pour cent des logements aux ménages à revenu modeste, et 15 pour cent des logements aux ménages à revenu moyen, c'est-à-dire dont le revenu se situait entre 80 et 120 pour cent du revenu médian des ménages. En l'absence de subvention, tous les logements abordables inclus pouvaient être produits à l'intention des ménages à revenu moyen.

Les subventions prenaient principalement la forme de prêts hypothécaires dont les taux étaient inférieurs aux taux du marché pour les acheteurs, et elles étaient financées à l'aide des obligations exemptes d'impôt émises par le comté. D'autres subventions provenaient de l'amortissement de terrains publics et de fonds fédéraux.

Ce programme permettait une grande latitude concernant le respect des exigences, mais les charges substitutives n'étaient pas acceptées. Il permettait l'affectation de terrains d'une valeur équivalente et la construction des logements abordables sur un autre terrain, moyennant l'approbation du comté. Il n'exigeait pas l'intégration des logements abordables aux logements du marché. On acceptait des exceptions dans les cas de terrains situés dans des secteurs où il existait déjà des logements abordables dans une proportion de 25 pour cent.

Pour assouplir davantage le programme, le comté accordait un crédit pour chaque logement destiné à un ménage à revenu moyen, et un demi crédit pour chaque logement destiné à un ménage à faible revenu construit en plus des logements abordables exigés. Ces crédits pouvaient servir à réduire les obligations ultérieures, ou encore être vendus à d'autres promoteurs ou échangés.

Il fallait que l'abordabilité des logements inclus soit maintenue pendant dix ans.

L'industrie de la construction avait participé directement à l'élaboration des modalités de ce

programme. Il avait été conçu pour encourager la rentabilité de la production de logements abordables par le secteur privé. Accessoirement, il visait également à libérer le comté de toute obligation concernant la subvention directe des logements.

On constate de bien des façons l'influence de l'industrie. Les constructeurs pouvaient opter pour un vaste éventail de solutions de rechange. On leur accordait des primes de densité et autres concessions en guise de compensation des coûts. L'obligation de produire des logements dont les prix ou les loyers étaient inférieurs aux taux du marché dépendait de la disponibilité d'un financement public. Enfin, les principaux bénéficiaires du programme étaient les acheteurs de maison ayant des moyens modestes, plutôt que les locataires ou les ménages à faible revenu.

Malgré ces aspects favorables, l'industrie de la construction a exercé des pressions, avec succès, pour que le programme soit supprimé, soutenant que l'on pouvait aussi bien produire des logements abordables sur une base entièrement facultative.

Règlement actuel : Housing Opportunities Program

Le nouveau programme continue de viser la production d'une proportion de 25 pour cent de logements abordables et de 10 pour cent de logements destinés spécialement aux ménages à revenu modeste, mais il est maintenant entièrement facultatif. Les compensations de coûts et les subventions publiques restent les mêmes, tout comme les options offertes, notamment le système des crédits. Les logements à vendre ne font l'objet d'aucun contrôle de l'abordabilité, et les logements locatifs sont soumis à un contrôle d'une durée de cinq ans.

Résultats généraux

On n'a pas fait le suivi des logements produits grâce au programme pendant un certain nombre d'années. Selon les meilleurs renseignements disponibles, le programme obligatoire a permis la production de près de 6 400 logements, de 1979 à 1983. Depuis, il semble que le programme facultatif ait donné lieu à moins de 1 000 logements. Il n'existe aucune information sur la proportion des logements consacrés aux ménages à revenu modeste.

Bien que, selon tous les rapports produits, le programme facultatif ait été nettement moins productif que le programme obligatoire, deux autres facteurs contribuent à la baisse de production. Premièrement, contrairement à certaines autres régions de l'État, le comté a connu une longue récession pendant la plus grande partie des années 90. Par conséquent, la production de logements dans l'ensemble a connu une baisse importante.

Deuxièmement, le programme s'applique aux secteurs non enregistrés du comté, dont le nombre diminue sans cesse. La plupart des aménagements réalisés dans le comté l'ont été dans des collectivités planifiées qui, après un certain temps, se sont constituées en municipalités. Le programme de zonage d'inclusion s'applique maintenant à moins de 200 000 habitants, sur les 2,7 millions de l'ensemble du comté.

D'un autre côté, ces constitutions en personnes morales ont donné lieu à une sous-déclaration des logements abordables produits grâce au programme obligatoire. Les ententes d'aménagement à long terme utilisées dans ces collectivités planifiées ont permis, dans le cadre du programme obligatoire, l'obtention d'engagements visant un très grand nombre de logements abordables devant être construits sur de nombreuses années, parallèlement aux autres ensembles résidentiels produits. Ces logements ne sont pas tenus en compte dans les totaux du comté parce qu'ils ne relèvent plus de sa juridiction.

Affordable Housing Ordinance
City of Davis, (Californie)

Davis, ville dortoir et universitaire voisine de Sacramento, a été l'une des premières villes à adopter le zonage d'inclusion obligatoire. Son Designated Low-Price Housing Program a été

Résumé

Nom de l'initiative :	***Affordable Housing Ordinance***
Municipalité :	City of Davis (Californie)
Population :	52 500
Type d'initiative :	Zonage d'inclusion— obligatoire
Début (révisions) :	1989 (1992)
But :	Produire des logements neufs pour propriétaires-occupants qui soient abordables pour les ménages dont le revenu est égal ou inférieur au revenu médian des ménages dans le secteur, ainsi que des logements locatifs neufs pour les ménages dont le revenu est égal ou inférieur à 80 pour cent du revenu médian.
Règlement :	Tous les nouveaux ensembles de logements pour propriétaires-occupants doivent comporter 25 pour cent de logements abordables. Tous les nouveaux ensembles résidentiels comptant entre cinq et dix-neuf logements doivent comporter 25 pour cent de logements abordables, et les plus gros ensembles doivent en comporter 35 pour cent. Les charges substitutives ne sont acceptées que pour les ensembles de moins de 30 logements ou les ensembles construits sur des terrains de moins de 2,4 hectares, et seulement dans des circonstances particulières. Des primes de densité pour les logements destinés aux ménages à revenu modeste sont accordées en fonction des dispositions de l'État à cet égard. Les primes de densité sont établies au cas par cas pour les autres logements.
Réalisations :	Production de 500 à 600 logements, et 500 à 600 autres logements ayant fait l'objet d'engagements, plus des contributions de 100 000 $ sous forme de charges substitutives et de terrains, pour la production de quelque 160 logements sans but lucratif.
Personne-ressource :	Katherine Hess 530 757-5610 Development Project Manager Department of Community Development

adopté en 1977. Il a été remplacé par un nouveau programme adopté d'abord en guise de politique dans le cadre de son plan général de 1987, puis mis en oeuvre officiellement au moyen de son Affordable Housing Ordinance de 1989. Cette ordonnance a été modifiée en 1992.

La ville a aussi adopté des politiques de gestion de la croissance en 1974. À l'instar d'autres plus petites collectivités californiennes, Davis a adopté ces mesures, parallèlement au zonage d'inclusion, en réponse aux graves problèmes suscités par la croissance rapide des années 60 et du début des

années 70. En application de ces politiques initiales, les permis de construire relatifs aux logements individuels isolés et jumelés—mais non les permis visant les collectifs d'habitation—étaient limités, et on les émettait après un examen concurrentiel annuel. Afin d'atténuer l'effet possible de ces politiques sur le prix des logements, la ville accordait des points aux ensembles offrant des logements abordables. La ville continue de gérer sa croissance, mais le processus de sélection a été simplifié et on a supprimé les points accordés pour la production de logements abordables.

Règlement principal

Dans les nouveaux ensembles de logements pour propriétaire-occupant, il faut prévoir une proportion de 25 pour cent de logements abordables sur place. Au moins la moitié de ces logements doivent être abordables pour les ménages dont le revenu est égal ou inférieur à 90 pour cent du revenu médian des ménages, et l'autre moitié, pour les ménages dont le revenu est égal ou inférieur au revenu médian des ménages.

La façon normale et prescrite de répondre à cette exigence est de prévoir 10 pour cent en construction, 10 pour cent en terrains consacrés à d'autres logements et 5 pour cent en terrains réservés pour l'autoconstruction. Le but visé est de permettre une diversité de types de logements et de possibilités, incluant le logement sans but lucratif, dans les différents quartiers. On arrive rarement à cette diversité, mais la ville s'en sert comme base aux ententes d'aménagement conclues spécialement pour chaque ensemble.

Les exigences correspondantes pour les ensembles locatifs varient selon la taille de l'ensemble. Dans les ensembles comptant entre cinq et 19 logements, 15 pour cent des logements doivent être abordables pour les ménages à revenu moyen, et 10 pour cent, pour les ménages à faible revenu. Dans les plus grands ensembles, les exigences sont, respectivement, de 25 pour cent et de 10 pour cent. En règle générale, tous ces logements doivent être construits sur le terrain. Les petits ensembles ne sont pas soumis à cette obligation.

Les primes de densité prescrites par les lois de l'État (voir l'information relative aux lois californiennes visant les primes de densité dans la partie traitant de Orange County) sont disponibles pour les logements locatifs destinés aux ménages à revenu modeste. La ville prévoit ses propres primes de densité pour les logements pour propriétaires-occupants en raison des plafonds de revenu différents. Les primes accordées par la ville permettent la production d'un logement du marché additionnel pour chaque logements pour propriétaires-occupants abordable additionnel. Parmi les autres concessions, on compte les normes réduites et la suppression de droits.

Les logements abordables inclus sont soumis à diverses exigences de conception. Les logements locatifs abordables qui sont inclus doivent être dispersés dans l'ensemble : les logements pour propriétaires-occupants ne sont pas soumis à cette exigence. Il faut inclure des logements locatifs abordables de tailles variées, selon les besoins, et des logements pour propriétaires-occupants de deux et de trois chambres à coucher.

La ville est prête à envisager des solutions de rechange qui garantissent la production de logements abordables d'une valeur correspondante. Les solutions de rechange qui sont acceptées sont, notamment, l'achat et l'affectation de logements existants à l'offre de logements locatifs ou de logements pour propriétaires-occupants abordables, et l'affectation de terrains dans les ensembles locatifs. Comme nous l'indiquons plus haut, la ville encourage aussi l'autoconstruction. Il s'agit de logements construits, au moins en partie, par l'acheteur, sous la surveillance d'un organisme sans but lucratif financé par l'État. Bien que populaire, ce programme n'est pas appliqué parce que le financement de l'État a été réduit.

Les charges substitutives ne sont acceptées que pour les petits ensembles d'au plus 30 logements, ou situés sur des terrains d'au plus dix acres (2,5 hectares), et encore là, seulement dans les

cas de difficultés financières. Le droit, établi initialement à 18 000 $ par logement, s'appuyait sur la subvention dont la ville avait besoin pour soutenir la production d'un logement pour ménage à revenu moyen. Le droit actuel, ayant été augmenté en fonction de l'indice des prix à la consommation (IPC), est maintenant de 19 500 $.

L'abordabilité des logements locatifs doit être maintenue à perpétuité. L'abordabilité des logements pour propriétaires-occupants n'est contrôlée que pour la première revente. Le prix de revente doit se limiter à une augmentation de 5,5 pour cent par année. Afin de prévenir la spéculation, on oblige les acheteurs des logements abordables à y vivre au moins deux ans.

La ville vient en aide aux acheteurs des logements abordables au moyen d'un prêt de second rang à faible taux d'intérêt financé au moyen des contributions des promoteurs et de la ville.

Résultats généraux

Depuis 1987, le programme actuel a donné lieu à la production de quelques 500 logements abordables inclus, dont un peu plus de la moitié sont des logements locatifs dans des collectifs d'habitation. Une nombre équivalent de logements abordables ont été approuvés, mais n'ont pas encore été construits. On a aussi affecté des terrains à la construction de quelques 160 logements sans but lucratif.

Ce programme est remarquable pour ce qui est de la production d'un vaste éventail de types de logements. On trouve des maisons individuelles, des logements en copropriété, des logements autoconstruits, des logements pour aînés, une coopérative pour artistes, un foyer de groupe, divers ensembles d'habitation communautaire et autres.

On a aussi recueilli 100 000 $ en charges substitutives depuis 1990. Il n'existe pas de données pour la période antérieure, à l'époque où les droits par logement étaient inférieurs, mais on avait recueilli beaucoup plus d'argent en raison de l'activité de construction plus intense.

Below-Market-Rate Program et Housing Impact Fees

Palo Alto (Californie)

Palo Alto est une collectivité riche et pratiquement entièrement construite dans le coeur de « Silicon Valley », au sud de San Francisco. Pendant de nombreuses années, les emplois se créaient à un rythme nettement plus rapide que les logements.

Afin de rééquilibrer la situation, la ville a été la première à combiner le zonage d'inclusion aux droits de compensation. Son programme d'inclusion a été adopté en 1974. La ville a aussi commencé à imposer officieusement des droits de compensation en 1979 et a adopté un programme officiel en 1984.

Règlement principal : programme d'inclusion

Les ensembles résidentiels sont généralement tenus de fournir une proportion de logements dont les prix ou les loyers sont inférieurs aux taux du marché correspondant à 10 pour cent. Cette règle s'applique aux ensembles de logements pour propriétaires-occupants comptant au moins trois logements, et aux ensembles locatifs comptant au moins cinq logements. Les ensembles aménagés sur des terrains de plus de cinq acres (2 hectares) doivent prévoir 15 pour cent de logements abordables.

Initialement, on exigeait 20 pour cent des logements d'ensembles comptant au moins 20 logements, mais avec le temps, on a graduellement diminué le plafond et la norme d'affectation.

En échange, la ville offre une prime de densité correspondant à un logement du marché additionnel pour chaque logement dont le prix ou le loyer est inférieur aux taux du marché, jusqu'à concurrence d'une augmentation de la densité de 25 pour cent. On n'accorde aucune autre concession.

La prime de densité vise à compenser les coûts directs de construction et de financement des

Résumé

Nom de l'initiative : ***Below-Market-Rate Program***

Municipalité : City of Palo Alto (Californie)

Population : 56 000

Type d'initiative : Zonage d'inclusion—obligatoire

Début : 1974 (nombreuses modifications depuis)

But : Produire des logements pour propriétaires-occupants pour les ménages dont le revenu est inférieur au revenu médian des ménages du secteur, et des logements locatifs pour les ménages dont le revenu est inférieur à 60 pour cent du revenu médian des ménages du secteur.

Règlement : Les ensembles résidentiels pour propriétaires-occupants comptant au moins trois logements, et les ensembles de logements locatifs comptant au moins cinq logements doivent comporter une proportion de 10 pour cent de logements abordables.

On accorde un logement du marché supplémentaire pour chaque logement abordable produit, jusqu'à concurrence d'une augmentation de la densité de 25 pour cent.

On ne permet pas la construction des logements sur un autre terrain, la remise en état de logements existants et l'affectation de terrains aménageables situés ailleurs.

Réalisations : Construction de 177 logements abordables et paiement de charges substitutives s'élevant au total à un million de dollars.

Nom de l'initiative : ***Housing Impact Fees***

Type d'initiative : Programme de contribution—droits de compensation.

Début (révisions) : 1979 (1984)

But : Aider à la production de logements locatifs abordables pour les ménages dont le revenu est inférieur à 60 pour cent du revenu médian des ménages.

Règlement : Les nouveaux aménagements commerciaux, de détail et industriels qui ajoutent plus de 1 860 m² doivent verser 37,50 $ par m². Ceux qui ont déjà 1 860 m² doivent verser ce montant sur les ajouts de plus de 230 m².

Réalisations : Paiement de 14 millions de dollars.

Personne-ressource : Jim Gilliland 650 329-2679
Assistant Planning Official
Planning Department

logements dont les prix ou les loyers sont inférieurs aux taux du marché, mais non à couvrir le coût du terrain, du marketing et des améliorations hors-chantier, ni à garantir un profit sur ces logements.

La ville a souvent révisé et modifié ses règlements. Elle peut le faire parce que le programme a été adopté en guise de politique incluse dans le plan d'habitation et qu'il n'a pas été énoncé en détail dans l'ordonnance de zonage. En application de la législation californienne en matière d'urbanisme, on considère que la politique a la même force d'application, mais qu'elle permet des changements aux règlements sans que le conseil municipal n'ait à les adopter formellement.

L'objectif du programme a toujours été de produire des logements abordables inclus dans chaque ensemble aménagé. Quand il le faut, la ville envisage les solutions de rechange comportant des coûts correspondant et offrant des avantages similaires. Entre autres, elle acceptera l'affectation d'un nombre moins élevé de logements s'ils doivent être destinés à des ménages dont les revenus sont inférieurs aux exigences.

La ville essaie de travailler avec les promoteurs à trouver des solutions novatrices. En général, on s'attend à ce que les logements dont les prix ou les loyers sont inférieurs aux taux du marché aient la même apparence extérieure que les logements du marché et à ce qu'ils comportent le même nombre de chambres à coucher. On permet qu'ils comportent des caractéristiques moins coûteuses à l'intérieur, ainsi que des pièces plus petites.

Quand il n'est pas possible de produire ces logements sur place, le deuxième choix de la ville est la production de logements hors-chantier—qu'il s'agisse de logements neufs ou de logements rénovés—ou même le don de terrains aménageables. Certaines de ces solutions de rechange sont de moins en moins réalistes étant donné que la ville est presque entièrement construite. Quand des logements dont les prix ou les loyers sont inférieurs aux taux du marché sont produits hors-chantier, la proportion de l'affectation augmente pour passer de un logement sur dix, à un logement sur neuf.

Les charges substitutives constituent la solution la moins prisée. On n'accepte généralement des charges substitutives que pour les ensembles comptant moins de dix logements, et parfois pour les ensembles de logements luxueux, si le montant obtenu peut permettre de produire un nombre plus élevé de logements abordables ailleurs. Ces droits sont versés au fonds en fiducie pour le logement de la ville.

En ce qui concerne les ensembles construits pour la vente et comportant au moins dix logements, pour chaque logement abordable non produit, les charges substitutives correspondent à cinq pour cent du prix de vente réel ou de la juste valeur marchande du logement du marché moyen, le choix allant dans certains cas au montant le plus élevé des deux. Pour ce qui est des plus petits ensembles, une échelle mobile s'applique. Les charges se situent entre 3,25 pour cent pour les ensemble de trois logements, et 5 pour cent pour les ensembles comptant neuf logements.

Les maisons neuves les moins coûteuses de la ville se vendent environ 650 000 $. Ces charges sont donc d'environ 32 500 $ ou plus par logement.

En ce qui concerne les logements locatifs, les charges substitutives peuvent être versées annuellement en fonction de la différence entre le loyer abordable initial et le loyer du marché des logements, ou encore sous la forme d'un paiement unique correspondant à 5 pour cent de la valeur estimative des logements locatifs.

La ville a aussi commencé à utiliser un mode de paiement en deux étapes dans les cas où un terrain inoccupé est loti en au moins trois terrains, lesquels sont vendus sans être aménagés. La ville impose au lotisseur des droits en fonction de la valeur du terrain et au constructeur, par la suite, des droits établis en fonction du coût de construction.

La ville exige que les logements pour propriétaires-occupants dont les prix sont inférieurs aux taux du marché quand ils sont vendus pour la première fois soient abordables pour les ménages dont le revenu se situe entre 80 et 100 pour cent du revenu médian des ménages du comté. Initialement, la cible était les revenus se situant entre 80 et 120 pour cent du revenu médian. À cette fin, la ville établit annuellement des directives concernant les prix de logements de tailles diverses en fonction des revenus actuels des ménages selon la taille du ménage, les taux d'intérêt et les coûts habituels de logement. Par exemple, selon les plus récentes directives de prix, redressées pour la dernière fois au milieu de 1997, les logements de deux chambres à coucher se situeraient entre 120 000 $ et 200 000 $, et ceux des logements de trois chambres à coucher, entre 140 000 $ et 240 000 $.

Le prix de revente de ces logements doit se limiter à une augmentation du tiers de l'augmentation de l'IPC pour la période correspondante et sera redressé si des améliorations importantes ont été apportées au logement. Le but est d'en maintenir l'abordabilité. Antérieurement, quand la ville appuyait l'augmentation du prix sur deux tiers de l'augmentation de l'IPC, elle trouvait que les prix augmentaient trop.

Les logements locatifs dont les loyers sont inférieurs aux taux du marché, au début, doivent être abordables pour les ménages dont le revenu se situe entre 50 et 60 pour cent du revenu médian des ménages. Il s'agit d'un changement récent, par rapport à la marge de 50 à 80 pour cent qui prévalait. Par la suite, le loyer peut être redressé annuellement en fonction du tiers de l'augmentation de l'IPC ou d'une formule comparable acceptée par la ville.

L'abordabilité de ces logements est contrôlée pendant 59 ans et est renouvelée à chaque revente. Pour être admissible à un tel logement, il faut que l'un des membres du ménage vive ou travaille dans la ville.

Règlement principal : programme de compensation

Les aménagements commerciaux, de détail et industriels dépassant une taille précise doivent verser des droits de compensation. Ces droits sont calculés en fonction de la superficie totale des aménagements où l'on ajoute ou convertit des locaux de plus de 20 000 pieds carrés (1 860 m²). Pour ce qui est des ajouts aux aménagements dont la superficie est déjà supérieure à 20 000 pieds carrés, les droits s'appliquent à la superficie totale quand les ajouts sont de plus de 2 500 pieds carrés (230 m²).

Les droits sont en ce moment de 3,48 $ par pied carré (37,50 $ le m²). Ils ont été augmentés annuellement en fonction de l'IPC. Initialement, en 1984, alors que l'on s'appuyait sur le coût estimatif de 50 000 $ par logement dont le prix ou le loyer est inférieur aux taux du marché, les droits étaient de 2,43 $ le pied carré (26,00 $ le m²).

Le programme de compensation de la ville est perçu comme un mode d'atténuation de l'effet sur l'environnement des aménagements ayant des répercussions sur le logement. Le but énoncé pour ce programme est d'exiger des promoteurs d'aménagements importants créant des emplois de contribuer à atténuer la pénurie de logements destinés aux ménages à revenu modeste, comme condition à l'obtention du privilège d'aménager des terrains.

L'obligation de compensation est censée correspondre à celle du zonage d'inclusion. Autrement dit, ces aménagements doivent faire une contribution correspondant à 10 pour cent de la demande de logements pour ménages à revenu modeste créée par les lieux de travail additionnels.

Résultats généraux

Le programme BMR a produit, jusqu'à maintenant, 144 logements pour propriétaires-occupants dans quelque 35 ensembles de logement, et 33 logements locatifs dans

quatre ensembles de logement. Huit autres logements pour propriétaires-occupants et cinq autres logements locatifs sont en construction ou sur le point d'être approuvés.

Les résultats modestes du programme sont fonction de l'activité d'aménagement restreinte dans la collectivité.

La plupart des logements dont les prix ou les loyers sont inférieurs aux taux du marché ont été produits sous la forme de maisons en rangée de deux étages détenues en copropriété, ce qui constitue la forme la plus courante d'aménagement résidentiel dans la ville.

Presque tous les logements locatifs ont été produits avant le milieu des années 80. Ce n'est que récemment que l'on a constaté un intérêt renouvelé pour ce type de logement.

À ce jour, on a recueilli environ 14 millions de dollars en droits de compensation, et un million de dollars en charges substitutives. L'essentiel des charges substitutives provient d'un seul aménagement important.

Les fonds en fiducie pour le logement ont traditionnellement été combinés aux fonds fédéraux et à d'autres fonds afin de produire des logements pour les logements destinés aux ménages à faible revenu et des logements répondant à des besoins spéciaux.

10-Per-Cent Zoning Ordinance
Newton (Massachusetts)

Newton, une collectivité relativement riche et presque entièrement construite située dans la région urbaine de Boston, applique l'une des plus anciennes initiatives de réglementation aux États-Unis. Elle est aussi notable pour ses normes de conception et ses normes réglementaires parmi les plus exigeantes pour des programmes similaires.

Le programme a été lancé de façon officieuse, au cas par cas, vers 1968. Après avoir été contesté en cour, il a formellement été adopté dans le cadre de l'ordonnance de zonage de la ville en 1972. Il a été révisé en de nombreuses occasions depuis ce temps.

L'ordonnance est une forme de zonage d'inclusion administré au moyen d'un processus spécial d'octroi de permis pour les aménagements résidentiels qui demandent un changement de zonage. En surface, il s'agit d'un programme facultatif conforme à la législation habilitante de l'État en matière de zonage. Cette législation n'autorise que les pratiques d'inclusion fondées sur des stimulants qui s'appuient sur des primes de densité offertes en guise de solution de rechange aux dispositions de zonage existantes.

En fait, le programme est obligatoire. Parce que la ville est presque entièrement aménagée conformément à la densité permise, qui est relativement faible, toute construction de logements autres que des maisons individuelles—ce qui comprend même l'ajout d'un logement à une maison existante—est soumise à ces modalités.

Règlement principal

Comme condition à l'octroi d'un permis spécial visant un changement au zonage résidentiel existant, la ville peut, à sa discrétion, exiger que les nouveaux aménagements résidentiels optent pour l'une de deux options d'inclusion. Elle peut exiger que 10 pour cent du total des logements de l'ensemble, ou 20 pour cent des logements additionnels permis au delà de la densité permise de droit, soient des logements locatifs destinés à des ménages à revenu modeste. Elle peut aussi exiger que ces logements conviennent aux besoins des familles ou des aînés.

Dans le cas de petits aménagements comptant au maximum dix logements, la ville permet le paiement de charges substitutives. Les charges sont établies suivant une formule tenant en compte la valeur marchande des logements construits et les primes de densité accordées, mais correspondent généralement à environ dix pour cent de la valeur marchande. La ville peut aussi

Résumé

Nom de l'initiative :	***10-Per-Cent Zoning Ordinance***
Municipalité :	City of Newton (Massachusetts)
Population :	83 000
Type d'initiative :	Zonage d'inclusion—obligatoire
Début :	1972 (nombreuses modifications apportées)
But :	Produire des logements locatifs pour les ménages à revenu modeste et les ménages âgés
Règlement :	Les aménagements résidentiels qui ont besoin d'un permis spécial doivent comporter des logements abordables inclus dans une proportion de 10 pour cent du total des logements, ou de 20 pour cent des logements produits en application de primes de densité de droit. En effet, tous les aménagements qui dépassent la production d'une maison individuelle sont soumis à cette exigence. Les primes de densité sont accordées en fonction de la catégorie de zonage. Les charges substitutives ne sont acceptées que pour les ensembles comptant au maximum 10 logements. On accepte la construction des logements sur un autre terrain ou la remise en état de logements existants, mais seulement si ces méthodes donneront lieu à la production de deux fois plus de logement et sous réserve d'autres conditions.
Réalisations :	Construction de 145 logements, ce qui représente environ 5 pour cent des nouveaux logements produits au cours de cette période.
Personne-ressource :	John Hickson 617 552-7135 Housing Development Co-ordinator Department of Planning and Development

réduire l'obligation de ces petits aménagement, particulièrement quand les logements sont requis pour éviter les difficultés financières.

Des primes de densité sont accordées en échange des logements abordables inclus. La densité maximale permise est précisée dans l'ordonnance de zonage concernant chaque catégorie résidentielle. Par exemple, dans les secteurs où le zonage prévoit des terrains de 50 pieds (15 mètres)—la densité la plus courante—on permet une augmentation de la densité de telle sorte qu'il soit possible d'y construire des maisons en rangée. La ville décide au cas par cas les augmentations de densité permises pour chaque aménagement, compte tenu de ce maximum, après avoir tenu en compte les aspects locaux et les préoccupations du public.

Il lui est arrivé en certaines occasions de dépasser les maximums pour que les ensembles projetés soient viables.

Les règlements ont souvent été révisés, généralement dans le but de prévenir les pratiques d'aménagement non souhaitées. Par exemple, on ne permet maintenant les paiements en espèces que dans des circonstances limitées, étant donné qu'aucun logement n'a été produit à l'époque où cette option était accessible à tous.

Les exigences sur le chantier ont aussi été resserrées avec le temps. Les logements abordables inclus doivent maintenant être dispersés dans l'ensemble, et leur taille, leur qualité et leurs caractéristiques doivent correspondre à celles des autres logements. Avant ce règlement, on produisait généralement des logements abordables plus petits et comportant moins d'avantages, et on les regroupait dans le secteur le moins attrayant de l'ensemble.

Le règlement a été modifié de manière à permettre la construction des logements abordables sur un autre terrain, loin des logements du marché, mais seulement si l'on respecte d'autres conditions. Il faut alors produire deux fois plus de logements abordables, et ils doivent comporter au moins un logement destiné à une famille nombreuse. Le terrain de rechange doit se trouver dans le même quartier que les logements du marché. De plus, en guise de contrôle de la qualité de ces logements, il faut que la valeur marchande des logements construits sur un autre terrain ne soit pas inférieure à celle du logement individuel médian de la ville au cours de la même année.

Plutôt que de construire des logements neufs, on peut aussi acheter et remettre en état des logements existants qui sont inoccupés depuis deux ans. En pareil cas, la plupart des conditions relatives à la production de logements abordables sur un autre terrain s'appliquent également.

La ville a la possibilité d'acheteur tous les logements destinés à des ménages à revenu modeste à un prix fixé au cours du processus d'approbation du permis. Elle en a généralement acquis le plus possible, dans la mesure où des fonds de l'État ou du gouvernement fédéral étaient disponibles.

Si la ville n'achète pas les logements, il faut qu'ils soient loués par le propriétaire à des locataires admissibles pendant 40 ans. Initialement, cette période était de 15 ans. Les propriétaires doivent aussi verser à la ville un montant correspondant à la différence entre le prix de vente du marché et le prix d'achat fixé. La ville conserve l'option d'acheter ces logements à la juste valeur marchande, à la fin de la période. La ville utilise les suppléments au loyer du gouvernement fédéral pour que les propriétaires privés puissent obtenir un loyer courant alors que le loyer que paient les locataires se limite à 30 pour cent de leur revenu.

Résultats généraux

Le programme a permis de produire quelque 145 logements locatifs pour des ménages à revenu modeste—dont environ 40 pour cent pour des ménages âgés et 60 pour cent pour des familles. La plupart ont été produits dans les années 80. Il y en a encore à peu près cinq qui en sont au processus d'approbation.

La plupart de ces logements se trouvent dans des collectifs de logements en copropriété ou locatifs, mais on a aussi produit des maisons en rangée.

La ville en a acquis environ la moitié. Elle n'en a pas achetés récemment en raison de la réduction des fonds fédéraux et de l'État à cette fin.

Ces résultats ne semblent pas considérables, mais les logements abordables inclus représentent environ cinq pour cent du total des logements construits dans la collectivité au cours de cette période.

Le programme a aussi permis de recueillir environ 325 000 $ en charges substitutives, montant qui servira à produire des logements abordables.

Résumé

Nom de l'initiative :	***Affordable Housing Program***
Municipalité :	City of Burlington (Vermont)
Population :	40 000
Type d'initiative :	Zonage d'inclusion—obligatoire
Début (révisions) :	1990
But :	Produire de nouveaux logements abordables pour les ménages à revenu modeste.
Règlement :	Tous les aménagements résidentiels destinés à la vente comptant au moins cinq logements doivent comporter de 10 à 25 pour cent de logements abordables, tout dépendant du prix de vente moyen des logements du marché. Tous les aménagements résidentiels locatifs comptant au moins cinq logements doivent comporter de 15 à 25 pour cent de logements abordables, tout dépendant de l'emplacement. Les charges substitutives ne sont acceptées que dans des circonstances limitées. La construction des logements sur d'autres terrains est permise, à condition qu'on en construise 25 pour cent de plus. Des primes de densité de 15 à 25 pour cent sont accordées en échange, tout dépendant de la densité de base permise.
Réalisation :	Construction d'environ 70 à 90 logements, ce qui représentent environ 10 pour cent des logements neufs.
Personne-ressource :	Brian Pine 802 865-7232 Assistant Director of Housing Community and Economic Development Office

Affordable Housing Program

Burlington (Vermont)

La ville de Burlington, située dans le secteur rural du nord du Vermont, a élaboré, depuis le début des années 80, un programme détaillé de production de logements abordables en réponse à la hausse rapide des prix des maisons. Le zonage d'inclusion, adopté en 1990, n'est que l'une des initiatives remarquablement variées entreprises par la ville.

Règlement principal

Les aménagements résidentiels comptant au moins cinq logements et réalisés au cours d'une année de calendrier, qu'il s'agisse d'immeubles neufs ou considérablement rénovés, doivent

comporter un certain pourcentage de logements abordables.

Dans le cas des logements destinés à la vente, le pourcentage requis de logements abordables s'appuie sur l'abordabilité des logements du marché. De façon plus précise, on exige 10 pour cent de logements abordables quand le prix de vente des logements du marché est abordable pour les ménages dont le revenu se situe entre 80 et 100 pour cent du revenu médian du secteur, 15 pour cent quand le prix de vente est abordable pour les ménages dont le revenu se situe entre 100 et 140 pour cent du revenu médian, 20 pour cent quand le prix est abordable pour les ménages dont le revenu se situe entre 140 et 180 pour cent du revenu médian, et 25 pour cent quand le prix est abordable pour les ménages dont le revenu est supérieur à 180 pour cent du revenu médian. Il n'y a aucune obligation quand les logements du marché sont abordables pour les ménages dont le revenu est égal ou inférieur à 80 pour cent du revenu médian des ménages.

En ce qui concerne les logements locatifs, le pourcentage requis de logements abordables est de 15 pour cent dans la plupart des secteurs de la ville, et de 25 pour cent dans les secteurs longeant le lac.

En échange des logements abordables inclus, la ville offre une prime de densité qui varie selon la densité de base. La prime de densité peut être de 15 pour cent dans les secteurs où le zonage permet une densité maximale de 40 logements par acre (16 logements par hectare); de 20 pour cent dans les secteurs où l'on prévoit 25 et 20 logements par acre (10 et 8 logements par hectare); et de 25 pour cent dans les secteurs où l'on prévoit 4,4 logements par acre (2 logements par hectare).

Initialement, la ville n'acceptait pas de charges substitutives parce qu'elle obtenait des fonds suffisants d'autres sources et souhaitaient la production de logements. Elle accepte maintenant les charges substitutives, mais seulement en dernier recours. Un ensemble aménagé récemment a donné 10 000 $ par logement, ce qui correspondait au montant requis pour abaisser le prix moyen des logements du marché afin de les rendre abordables.

Dans la plupart des secteurs, on peut construire les logements abordables sur un autre terrain, mais à condition que l'on produise 25 pour cent de logements abordables de plus. Le secteur longeant le lac fait exception; la ville souhaite y voir une diversité de revenus.

Les logements abordables inclus sont soumis à diverses normes de conception. Ils doivent être entièrement dispersés parmi les logements du marché. Ils doivent aussi comporter le même nombre de chambres à coucher, avoir la même apparence extérieure et comporter les mêmes installations énergétiques—fenêtres, isolant, systèmes de chauffage, etc.—mais les commodités à l'intérieur et la superficie brute peuvent être différentes.

Les logements abordables inclus doivent être abordables pour les ménages dont le revenu ne dépasse pas 75 pour cent du revenu médian du secteur dans le cas des logements pour propriétaires-occupants, et 65 pour cent s'il s'agit de logements locatifs. Tous les logements abordables doivent le demeurer pendant au moins 99 ans, mais cette période peut être réduite à 40 ans si c'est nécessaire pour rendre l'ensemble viable.

La ville a un droit de préemption concernant l'achat des logements inclus. Elle a délégué ce pouvoir à divers organismes sans but lucratif, lesquels ont acheté environ 60 pour cent des logements.

Résultats généraux

Depuis le début du programme, environ 70 à 90 logements abordables ont été produits, sur un total de quelque 700 nouveaux logements construits à Burlington au cours de cette période. Tous les logements étaient des maisons en rangée; plus récemment, très peu d'autres logements ont été construits dans la ville.

Mesures connexes

La Burlington Community Land Trust, établie en 1984, est l'une des initiatives les plus importantes et novatrices de la ville, et probablement la plus connue. Essentiellement, cette société privée sans but lucratif achète et rénove des logements existants et les loue à des prix abordables à des ménages à revenu modeste ou à des organismes sans but lucratif. Plus récemment, la fiducie s'est aussi lancée dans l'établissement de coopératives à capitalisation limitée. Son but à long terme est de posséder 25 pour cent des logements de la ville et de veiller à ce que ce parc de logements demeure abordable pour les ménages à revenu modeste.

Au moment de concevoir son programme détaillé de production de logements abordables, la ville a adopté diverses initiatives répondant aux besoins particuliers de ces ménages.

- Pour les sans-abri, la ville a soutenu des maisons d'hébergement d'urgence, le logement permanent en chambres individuelles, le logement pour les familles monoparentales nécessiteuses ayant une femme à leur tête et un centre de santé communautaire.

- Pour les locataires qui le resteront toujours (revenu se situant entre 30 et 60 pour cent du revenu médian), la ville a soutenu les logements locatifs produits et gérés par des organismes privés sans but lucratif et a consenti des prêts à faible taux d'intérêt pour la remise en état de logements. Elle a aussi protégé les droits des locataires et inspecte régulièrement tous les logements locatifs.

- Pour les locataires en transition (revenu se situant entre 60 et 90 pour cent), lesquels sont d'éventuels propriétaires-occupants obligés de louer leur logement parce que les prix des maisons sont trop élevés, la ville a contribué à l'accession à la propriété au moyen du zonage d'inclusion et des logements coopératifs à capitalisation limitée créés par la fiducie foncière.

- Pour les aînés qui sont des propriétaires-occupants à revenu modeste (revenu inférieur à 80 pour cent), la ville offre des prêts à faible taux d'intérêt pour les travaux de réparation et de remise en état, ainsi que des subventions visant à modifier les logements pour les rendre accessibles aux personnes handicapées. Elle a aussi mis sur pied un programme de prêt hypothécaire inverse visant à aider ces propriétaires à payer leurs impôts et leurs primes d'assurance.

La ville a aussi mis sur pied, en 1988, un fonds en fiducie pour le logement (Housing Trust Fund), qui sert à la production de logements abordables à long terme. Les fonds—habituellement de 150 000 par année—proviennent principalement d'une surtaxe sur les propriétés d'un pour cent, ainsi que des droits payés pour la démolition ou la conversion de logements locatifs, des sommes versées en règlement d'une infraction au code du logement de la ville et des charges substitutives liées au zonage d'inclusion.

Affordable Housing Program

Princeton (New Jersey)

Princeton Township, une petite ville universitaire dans la région rurale du sud du New Jersey, a été parmi les premiers à combiner le zonage d'inclusion et l'imposition de droits pour la production de logements abordables. Les deux initiatives ont été mises en oeuvre dans le cadre de son Affordable Housing Program, adopté en guise d'élément de son code de zonage en 1984.

Ce programme a été adopté en réponse à la décision de principe de Mount Laurel rendue en 1982 par la cour suprême de l'État et obligeant toutes les municipalités en croissance de l'État à produire des logements abordables. Les municipalités qui ne s'y conformaient pas risquaient l'intervention des tribunaux, lesquels imposaient généralement une forme de zonage d'inclusion universel. Le mandat et le recours ont subséquemment servi de base à la législation de l'État édictée en 1985 en matière de logements abordables.

Résumé

Nom de l'initiative : ***Affordable Housing Program***

Municipalité : Township of Princeton (New Jersey)

Population : 23 000

Type d'initiative : Zonage d'inclusion obligatoire et paiement de droits pour la production de logements abordables

Début (révisions) : 1984 (1992)

But : Produire des logements abordables pour les ménages à revenu modeste

Règlement : Les aménagements résidentiels dans deux catégories de zonage doivent inclure des logements abordables :

- 20 pour cent dans les secteurs à faible densité, pour une prime de densité de 25 pour cent;
- 50 pour cent dans les secteurs à forte densité, pour une prime de densité de 100 ou 200 pour cent.

Le paiement de charges substitutives est accepté dans les secteurs à faible densité, à condition qu'elles permettent la production de 36 pour cent de logements de plus.

Selon le barème des droits initial, jusqu'à 1992, on imposait les droits suivants :

- nouveaux aménagements résidentiels sans obligation d'inclusion, à des taux se situant entre 250 $ pour une maison de 93 m² et 1 125 $ pour une maison de 230 m²;
- nouveaux aménagements non résidentiels, à des taux se situant entre 36,00 $ le m² pour des locaux de bureaux, et 1,80 $ le m² pour les organismes sans but lucratif.

D'après le nouveau barème imposé par l'État, les droits imposés sont les suivantes :

- nouveaux aménagements résidentiels à un pour cent de leur valeur de compensation estimative;
- nouveaux aménagements non résidentiels à un demi d'un pour cent de leur valeur de compensation estimative.

Réalisations : Paiement de 2,4 millions de dollars en droits d'aménagement et de 2,2 millions en charges substitutives, et construction de 200 logements inclus pour les ménages à revenu modeste.

Personne-ressource : Lee Solow 619 924-5366
Director of Planning
Regional Planning Board of Princeton

Bien que conforme à cette législation, le programme de Princetown avait été adopté antérieurement et ne présente pas les pratiques d'usage courant dans les autres municipalités. Le comté, en plus d'être l'un des premiers de l'État à recourir aux droits d'aménagement pour le zonage, a utilisé le zonage d'inclusion d'une façon plus restreinte et sélective que la plupart des autres comtés. Divers changements et ajouts ont marqué ce programme au fil des ans, mais les dispositions de 1984 sont essentiellement demeurées les mêmes.

Zonage d'inclusion

Dans le cadre du programme de 1984, le comté a appliqué le zonage d'inclusion obligatoire à une partie de ses terrains résidentiels et ce, de deux façons différentes.

Dans ses zones d'inclusion de faible de densité, les ensembles de logements neufs doivent comporter une proportion de 20 pour cent de logements pour ménages à revenu modeste. En échange, le comté accorde une augmentation de la densité de 25 pour cent en plus des densités de base de 0,5 et 0,67 logement par acre (1,2 et 1,7 logement par hectare). Le comté offre également certaines réductions de ses exigences concernant les services municipaux, ainsi qu'un processus d'approbation accélérée pour les ensembles incluant des logements abordables.

Ce zonage a été appliqué à un certain nombre de grands terrains, généralement de 80 à 100 acres (30 à 40 hectares) et couvrant environ 15 pour cent des terrains de la municipalité pouvant servir à des fins résidentielles. Les terrains, qui se trouvent un peu partout dans la municipalité, ont essentiellement été choisis pour leur proximité par rapport à l'infrastructure et aux services.

Dans ces secteurs, le comté accepte les droits et les charges substitutives si elles permettent mieux de réaliser l'objectif de l'ordonnance, mais la contribution doit aussi comporter une proportion de 36 pour cent de logements de plus.

Le comté utilise un deuxième type de zonage d'inclusion dans les zones résidentielles qu'il désigne comme étant à forte densité. Ce zonage vise les ensembles destinés à une diversité de clients. Dans ces ensembles, on s'attend à ce que les logements du marché servent à subventionner la production d'un nombre égal de logements pour ménages à revenu modeste. Afin d'en arriver à produire ces logements, la densité de base courante, de quatre logements par acre (10 logements par hectare), peut être doublée ou triplée. Six étendues de terrain ont été zonées de cette façon.

Droits pour la production de logements abordables

Il faut des aménagements du marché variés pour couvrir les droits destinés au fonds en fiducie pour le logement du comté qui sert à la production de logements abordables. En application des modalités de 1984, deux types de droits pour la production de logements abordables étaient prélevés.

- Des droits d'aménagement sur tous les aménagements résidentiels à l'extérieur des zones d'inclusion : les droits se fondaient sur un barème gradué, selon la taille des logements. Cela se traduisait, par exemple, par des droits de 250 $ pour une maison de 1 000 pieds carrés (93 m²) et de 1 125 $ pour une maison de 2 500 pieds carrés (230 m²).

- Des contributions pour la production de logements abordables calculées sur la superficie de tous les nouveaux aménagements non résidentiels, incluant les ajouts et les conversions : le barème gradué allait d'un maximum de 3,40 $ le pied carré (36 $ le m²) pour les bureaux et les banques, à un minimum de 0,17 $ le pied carré (1,80 $ le m²) pour les organismes sans but lucratif.

Dans le dernier cas, il s'agissait d'une taxe d'utilisation non résidentielle qui servait à répondre aux besoins croissants de logements pour ménages à revenu modeste découlant des emplois créés par ces aménagements. Les droits

étaient gradués de manière à tenir compte des divers degrés de création d'emplois. On affectait 25 pour cent du coût calculé pour de nouveaux logements aux aménagements.

Princeton fait partie de la poignée de municipalités de l'État qui ont été les premières à consacrer les droits d'aménagement au logement abordable. Quand ils ont été contestés en cour, ces droits ont initialement été trouvés illégaux par les cours inférieures. Cependant, en appel, ils ont par la suite été validés par l'instance la plus élevée de l'État en 1990, sous réserve de l'élaboration d'un barème de droits uniforme et équitable à l'échelle de l'État.

L'État a rendu public le règlement sur les droits d'aménagement en 1992. Des droits d'aménagement pour la production de logements abordables doivent être imposés à un taux de un pour cent de la valeur de compensation estimative des nouveaux aménagements non résidentiels, et d'un demi de un pour cent de la valeur des nouveaux aménagements résidentiels qui ne sont pas soumis au zonage d'inclusion. Le comté, comme d'autres comtés, s'est bien opposé à cette méthode, mais elle a quand même été adoptée comme constituant le meilleur compromis possible.

Le comté impose de tels droits depuis 1994. Par conséquent, il n'existe plus de lien entre les droits imposés et le rapport emplois-logements antérieur.

Résultats généraux

Le comté a recueilli et conservé environ 250 000 $ en droits pour la production de logements provenant de quelque 25 aménagements, en application du règlement initial, mais il a dû rendre une autre tranche de 120 000 $ afin de se conformer au nouveau règlement de l'État. En application du nouveau règlement, de 1994 à 1997, il a recueilli plus de 2,1 millions de dollars.

Aucun logement abordable n'a été construit sur les terrains d'inclusion de faible densité. Les trois aménagements qui ont actuellement cours sur ces terrains et qui en sont à des étapes différentes de la construction de quelque 200 maisons individuelles isolées contribueront environ 2,6 millions de dollars en charges substitutives.

Ces contributions vont au fonds en fiducie pour le logement du comté. On a utilisé 460 000 $ pour aider à la production de 23 logements abordables dans la ville de Trenton.

En application du mandat de l'État visant le logement abordable et découlant de la Fair Housing Act de 1985, chaque municipalité en croissance est obligée de prévoir un montant donné pour le logement abordable. Il existe diverses façons de remplir cette obligation, dont la plus courante est le zonage d'inclusion. Une autre façon est de conclure une entente de contribution régionale qui permet essentiellement aux banlieues et aux municipalités rurales de fournir une aide financière au logement abordable dans les régions urbaines établies depuis plus longtemps.

On a aussi récemment engagé des fonds pour subventionner la remise en état de 50 logements privés pour ménages à revenu modeste dans le comté, le coût prévu étant de 20 000 $ à 25 000 $ par logement, sous la forme de prêts ou de subventions. D'autres fonds pourraient servir à rembourser l'aide fournie par le comté pour ses ensembles à forte densité et à continuer de consentir une aide sous forme de prêts pour le versement initial à l'intention des acheteurs à revenu modeste de logements abordables inclus.

Le seul ensemble à forte densité entrepris par le comté à ce jour a connu une histoire difficile. Ce projet d'ensemble de 280 logements a été amorcé par un organisme sans but lucratif local vers la fin des années 80. Essentiellement en raison de la récession, l'ensemble s'est trouvé en situation de défaut alors qu'il était construit aux trois quarts. Le comté a pris l'ensemble en charge et a remboursé les prêts impayés, lequels étaient considérables. C'est maintenant un promoteur privé qui s'occupe de terminer l'ensemble. La moitié des logements, constitués d'une combinaison de logements destinés à la vente

et de logements locatifs, s'adressent aux ménages à revenu modeste (répartis également entre des ménages à faible revenu et des ménages à revenu moyen).

Des logements abordables ont également été inclus dans un ensemble diversifié controversé qui a été achevé en 1994. La proposition initiale du promoteur, en 1985, dépassait nettement le zonage applicable au terrain. Après une bataille juridique qui a duré quatre ans, le comté a finalement approuvé le projet hors-cour, à une échelle considérablement réduite. Du point de vue du comté, le promoteur essayait d'utiliser les logements abordables inclus pour en arriver à construire beaucoup plus de logements du marché qu'il n'était justifié de le faire. L'ensemble, maintenant terminé, compte 300 logements destinés à la vente, dont des maisons individuelles, des maisons en rangée et des logements en copropriété dans des immeubles de trois étages. Vingt pour cent de ces logements sont consacrés aux ménages à revenu modeste, dont une moitié sont des ménages à faible revenu et l'autre moitié, des ménages à revenu moyen.

Les programmes de contribution exigent essentiellement des promoteurs de certains nouveaux aménagements—principalement commerciaux, sans s'y limiter—qu'ils versent des droits à l'appui de la production de logements abordables pour obtenir l'approbation de leur aménagement. Contrairement aux autres mécanismes réglementaires examinés dans le présent rapport, on n'accorde aucune concession en échange, comme les primes de densité.

Ces droits sont généralement versés dans un fonds en fiducie pour le logement, et les fonds ainsi recueillis sont combinés au financement du gouvernement fédéral, de l'État et d'autres sources pour la production de logements locatifs sans but lucratif pour ménages à faible revenu et pour personnes ayant des besoins spéciaux.

Types de programmes

Les contributions les plus connues sont les droits de compensation. Il existe aussi divers autres droits similaires—appelés droits d'aménagement, redevances d'aménagement, taxes d'accise et autres. La différence réside principalement dans la façon dont les droits sont justifiés et dans les utilisations qui donnent lieu au paiement de droits.

Les droits de compensation sont justifiés en guide de mesures d'atténuation requises pour compenser les répercussions négatives des nouveaux aménagements commerciaux et autres aménagements créant des emplois sur les conditions de logement locales. Ces nouveaux aménagements comptent sur les services de travailleurs à petit salaire, dont bon nombre sont attirés dans la collectivité par les emplois mais ne peuvent y trouver de logements abordables sur le marché privé. En général, on mène des études détaillées afin de calculer la subvention publique requise pour produire ces logements. Une partie de ces coûts est imputée aux promoteurs sous la forme des droits prélevés. Le terme « compensation » fait référence à la relation de cause à effet qui lie les aménagements créateurs d'emplois aux logements additionnels requis.

Dans cette section, on lie le plus souvent les droits de compensation aux deux programmes importants d'avant-garde mis sur pied par San Francisco et Boston. Ils imposent principalement des droits sur les nouveaux aménagements de locaux de bureaux au centre-ville et constituent les exemples les plus réussis parmi toutes les initiatives de réglementation entreprises en termes de droits générés et de logements produits.

En Californie, au moins dix autres municipalités et deux comtés utilisent maintenant aussi des droits de compensation. La différence entre ces programmes et les deux programmes visant le centre-ville réside dans le fait que les droits sont imposés sur un vaste éventail de nouveaux aménagements non résidentiels. Les charges sont aussi nettement inférieures à celles qui sont exigées pour les programmes visant le centre-ville, et il arrive dans certains cas qu'elles soient établies en fonction des emplois créés par divers usages.

L'une de ces collectivités, Santa Monica, a récemment fait oeuvre de pionnier en imposant, apparemment pour la première fois, des droits de compensation sur de nouveaux aménagements résidentiels.

Au New Jersey, au moins 85 municipalités imposent des droits d'aménagement destinés à la production de logements abordables, aussi bien aux nouveaux aménagements résidentiels que non résidentiels. Elles ont toutes commencé à le faire vers le début de 1992, à l'époque où un règlement de l'État avait été édicté à la suite d'une décision judiciaire favorable. Les droits doivent être imposés en fonction de taux fixes à l'échelle de l'État et se fonder sur la valeur estimative de ces aménagements. Parce qu'ils ne sont pas liés à la création d'emplois, ces droits ne peuvent être considérés comme des droits de compensation.

En fait, il a fallu réviser six programmes de droits de compensation adoptés antérieurement, dans cet État, pour les rendre conformes au nouveau règlement de l'État.

Il convient de noter que tous ces exemples ont été relevés dans des États dont la législature a enjoint les municipalités de produire des logements abordables et où les tribunaux ont soutenu l'adoption de mesures positives. Par conséquent, la plupart de ces municipalités recourent également au zonage d'inclusion obligatoire, de concert avec les droits de compensation sur les nouveaux aménagements. Il s'agit d'une démarche hybride qui comporte des impositions complémentaires sur les nouveaux aménagements résidentiels et non résidentiels. Deux des municipalités qui utilisent les deux méthodes—Palo Alto et Princeton—ont été décrites antérieurement dans la section portant sur le zonage d'inclusion.

D'autres villes utilisent d'autres types de droits de compensation. À Boulder, au Colorado, on impose une taxe d'accise au logement sur tous les nouveaux aménagements résidentiels et non résidentiels, combinée à une surtaxe foncière sur les utilisations résidentielles, à l'appui de la production de logements abordables. À Alexandria, en Virginie, on s'attend à recevoir de la plupart des nouveaux aménagements des contributions volontaires correspondant à un taux fixe. À vrai dire, ces deux municipalités comptent sur leur pouvoir d'imposition plutôt que sur leurs pouvoirs de réglementation de l'utilisation du sol pour imposer ces charges.

Exemples canadiens

Au Canada, trois municipalités de la Colombie-Britannique et une municipalité de l'Alberta prélèvent actuellement des droits pour la production de logements pour les ménages à revenu modeste. Les droits prélevés à Whistler et à Banff pourraient être considérés comme des types de droits de compensation. À Vancouver, il s'agit essentiellement de redevances d'aménagement relatives à divers types d'améliorations, notamment les logements à loyer modique. À Richmond, on s'assure de prélever de tels droits au moyen d'ententes d'aménagement détaillées visant le changement de zonage en vue d'importants ensembles résidentiels. À Surrey, on a récemment supprimé un programme semblable à celui de Richmond.

Au début des années 90, Toronto a examiné, sans le mettre en oeuvre, un programme de droits de compensation logements-emplois qui auraient été imposés aux nouveaux aménagements commerciaux.

Exemples américains

Office-Housing Production Program et Office-Affordable Housing Production Program

San Francisco (Californie)

San Francisco a été la première à imposer des droits de compensation aux promoteurs d'aménagements importants de locaux de bureaux au centre-ville en vue de la production de logements abordables. Bien que cette démarche demeure unique à bien des égards, elle a constitué un précédent pour Boston et de nombreuses autres villes par la suite (voir sommaire à la page 36).

Le premier programme de compensation de la ville, le Office-Housing Production Program (OHPP), a été lancé en 1981 en guise de mesure provisoire dans le cadre de son processus d'examen des demandes de permis de construire. On le percevait comme une mesure d'atténuation des répercussions qu'autorisait la législation de l'État en matière de protection de l'environnement.

Le programme de compensation actuel, le Office-Affordable Housing Production Program (OAHPP), a été adopté dans le cadre du code d'urbanisme de la ville en 1985 et a fait l'objet de modifications comportant le resserrement des modalités en 1990. Le nouveau programme a été officiellement adopté en guise de base juridique plus solide. Il a résisté avec succès à une contestation judiciaire approfondie devant la plus haute instance de l'État en 1986.

Résumé

Nom de l'initiative :	***Office-Housing Production Program***
Municipalité :	City of San Francisco (Californie)
Population :	750 000
Type d'initiative :	Programme de contribution—droits de compensation
Début (révisions) :	1981 (remplacé en 1985)
But :	Produire des logements additionnels dans la ville, de préférence des logements abordables.
Règlement :	Aux nouveaux bureaux aménagés au centre-ville et couvrant plus de 4 600 m² devait correspondre la production de 0,95 logement par 100 m². Les logements abordables font l'objet de crédits additionnels, dépendant de la subvention et du revenu.
Réalisation :	Production de 3 870 logements abordables pour les ménages dont le revenu est égal ou inférieur à 120 pour cent du revenu médian du secteur. Les logements ont été construits par des promoteurs d'édifices à bureaux ou à l'aide de charges substitutives s'élevant à 28 millions de dollars.
Nom de l'initiative :	***Office-Affordable Housing Production Program***
Type d'initiative :	Programme de contribution—droits de compensation
Début (révisions) :	1985 (1990)
But :	Produire des logements abordables pour les ménages dont le revenu est égal ou inférieur au revenu médian des ménages dans le secteur.
Règlement :	Les nouveaux locaux de bureaux de la ville dont la superficie dépasse 2 300 m² doivent s'accompagner de la production de 0,41 logement par 100 m² ou du paiement de charges substitutives de 75,86 $ le m².
Réalisations :	Production de 765 logements abordables pour les ménages ciblés, lesquels logements ont été construits par des promoteurs de locaux de bureaux ou à l'aide de la contribution de 8,2 millions de dollars en charges substitutives.
Personne-ressource :	Joe LaTorre 415 252-3188 Deputy Director Mayor's Office of Housing

La ville a aussi mis en application des droits de compensation distincts pour l'amélioration du transport, et plus tard pour les oeuvres d'art publiques, les espaces verts et les garderies.

Règlement initial : Office-Housing Production Program

En application du OHPP, les aménagements de locaux de bureaux qui ajoutent une superficie brute d'au moins 50 000 pieds carrés (4 600 m²) aux locaux de bureaux du centre-ville devaient entraîner la construction de 0,88 logement par 1 000 pieds carrés de locaux de bureaux (0,95 logements par 100 m²). On pouvait s'acquitter de cette exigence en construisant de nouveaux logements, en rénovant des logements vacants ou en contribuant financièrement à un aménagement résidentiel.

Comme l'indique le titre, le OHPP visait à accroître de façon générale le parc de logements de la ville, et non en particulier le nombre de logements abordables.

Le programme faisait cependant la promotion de la production de logements abordables au moyen de stimulants. Plus précisément, la production d'un logement pour ménage à revenu moyen comptait comme deux logements quand on utilisait des fonds gouvernementaux, et comme trois logements sans cette aide, alors qu'un logement pour ménage à faible revenu comptait comme quatre logements.

La ville définit les logements pour ménages à revenu moyen comme des logements abordables pour les ménages dont le revenu se situe entre 80 et 120 pour cent du revenu médian, et les logements pour ménages à faible revenu comme étant abordables pour les ménages dont le revenu se situe entre 50 et 80 pour cent. En 1990, le revenu admissible pour les logements destinés aux ménages à revenu modeste et produits en application du OAHPP a été resserré.

Règlement actuel : Office-Affordable Housing Production Program

Le nouveau programme répondait à diverses critiques et préoccupations soulevées par le programme initial. Principalement, il ajoutait des modalités plus strictes en matière de logements abordables, introduisait une option de charges substitutives fixes, élargissait la portée des exigences à toute la ville et supprimait le système des crédits.

Le règlement a de nouveau été resserré en 1990. Le revenu admissible a été réduit, passant de 80 pour cent à 60 pour cent du revenu médian pour les logements locatifs, et de 120 pour cent à 100 pour cent pour les logements pour propriétaires-occupants. Le seuil d'aménagement a été abaissé, passant de 50 000 pieds carrés (4 600 m²) à 25 000 pieds carrés (2 300 m²). La période minimum requise concernant le maintien de l'abordabilité des logements du secteur privé a été portée de 20 à 50 ans. La base de calcul des charges substitutives, qui s'appuyait sur un indice du coût de construction, s'appuie maintenant sur un indice des prix des maisons.

Le OAHPP exige maintenant que les aménagements de locaux de bureaux qui couvrent une superficie brute d'au moins 25 000 pieds carrés (2 300 m²) donnent lieu à la production de 0,386 logement pour chaque 1 000 pieds carrés (0,415 logement par m²) de locaux de bureaux.

Les charges substitutives correspondantes étaient initialement de 5,34 $ le pied carré (57,50 $ par m²) de superficie brute de locaux de bureaux. Ce taux s'appuyait sur une étude détaillée menée en 1984 au sujet du coût assumé par le secteur public pour la production de logements abordables destinés aux résidents à revenu modeste additionnels que les emplois créés par les nouveaux aménagements de locaux de bureaux attiraient. La moitié de ce coût a été imputée à ces aménagements au moyen de ces droits.

Les charges substitutives, depuis 1994, sont de 7,05 $ le pied carré (75,86 $ le m²). Selon le règlement, les droits peuvent être redressés

annuellement, mais on ne l'a pas toujours fait. Ils ont atteint leur maximum, à 8,10 $ le pied carré (87,20 $ le m²) au cours de la période de 1992 à 1994.

L'obligation relative à la production de logements peut être respectée par la construction de logements, la remise en état, la conversion d'immeubles non résidentiels en immeubles à logements ou le paiement des droits, lesquels sont versés au fonds en fiducie de la ville ou à un promoteur de logement sans but lucratif approuvé. Soixante-deux pour cent des logements produits par le promoteur doivent être abordables pour les ménages admissibles pendant une période minimale de 50 ans. Les droits versés dans le fonds en fiducie sont entièrement affectés à la production de logements pour ces ménages.

La ville envisage un nouveau barème de droits qui pourrait s'appliquer à un plus vaste éventail d'utilisations et, peut-être, comporter des droits moins élevés pour les importants aménagements de locaux de bureaux. Ceci démontre les différences, dans la ville, entre le début des années 80, alors qu'on lançait les droits de compensation, et la fin des années 90. À cette époque, les grands aménagements de locaux de bureaux constituaient la principale activité d'aménagement de la ville, et cela ne se passait pratiquement qu'au centre-ville. Maintenant, bien que le centre-ville demeure l'emplacement de choix, il doit soutenir la concurrence de la banlieue. De plus, on s'attend maintenant à ce que bon nombre des importantes activités d'aménagement possibles soient d'autres types.

Résultats généraux

En application du OHPP, de 1981 au début de 1984, 38 aménagements de locaux de bureaux ont été approuvés. On ne connaît pas le nombre d'aménagements qui ont été réalisés et qui ont contribué à la production de logements.

Dans l'ensemble, le OHPP a contribué à la production de 5 690 logements. Soixante-huit pour cent de ces logements étaient abordables pour les ménages à faible revenu et à revenu modeste, selon la définition de la ville, et 69 pour cent étaient des logements locatifs. Sans viser particulièrement la production de logements abordables, le OHPP a aidé à la production d'un plus grand nombre de logements abordables que toute autre initiative publique entreprise dans la ville au cours de la même période.

Des contributions s'élevant à 28 millions de dollars ont été versées en application du OHPP et ont servi à la production de 74 pour cent des logements. Les autres logements ont été construits par les promoteurs de dix aménagements de locaux de bureaux. De ces fonds, 700 000 $ ont été transférés au OAHPP. Un autre aménagement réalisé alors que le OHPP était toujours en application a donné lieu à une contribution de 660 000 $ au OAHPP.

Quatre-vingt-deux pour cent des logements—probablement tous les logements abordables ou la plupart d'entre eux—ont été construits à l'aide d'autres fonds gouvernementaux.

Huit aménagements soumis au OHPP ont accumulé des crédits, qui pouvaient être appliqués à d'autres aménagements de locaux de bureaux, pour une aide au logement dépassant les exigences. La plupart de ces crédits, représentant près de 550 000 pieds carrés (50 000 m²) de locaux de bureaux pouvant être construits sans obligation relative à la production de logements ont à terme été transférés au OAHPP.

En application du OAHPP, de la fin de 1985 au milieu de 1992, on a approuvé 22 aménagements de locaux de bureaux correspondant à une superficie brute d'environ 5,1 millions de pieds carrés (475 000 m²). Trois de ces aménagements n'ont pas eu à contribuer à la production de logements, trois sont toujours actifs, et six autres semblent avoir été abandonnés ou modifiés en terme d'usages.

Les contributions en application du OAHPP sont venues de dix aménagements de locaux de bureaux auxquels l'obligation totale correspond à environ 1 020 logements. Tous ont été approuvés, et neuf ont été réalisés vers la fin des années 80.

Six aménagements ont donné lieu à une contribution de 4,2 millions de doliars en droits versés au fonds en fiducie, et l'un de ces aménagements s'est accompagné de la construction d'une partie des logements relevant de ses obligations. Deux aménagements ont versé des contributions directes, s'élevant à 4 millions de dollars, à des promoteurs de logements. Les promoteurs des deux aménagements restant ont apparemment construit des logements tout en utilisant aussi des crédits du OHPP.

Au début de 1994, le fonds en fiducie avait obtenu un prêt de 4,2 millions de dollars afin de venir en aide à six ensembles qui allaient comporter au total 421 logements. Ces logements étaient pour la plupart constitués de logements locatifs abordables destinés à des familles et le reste, d'ensembles de logement en chambres individuelles et de logements abordables en copropriété. Au total, 87 pour cent des logements étaient abordables pour des ménages dont le revenu était inférieur à 80 pour cent du revenu médian du secteur, et 74 pour cent des logements étaient abordables pour des ménages dont le revenu était inférieur à 60 pour cent du revenu médian. Les fonds du OAHPP ont été utilisés sous la forme de prêts échelonnés sur 50 ans et combinés à du financement privé à long terme, ainsi qu'à d'autres fonds versés localement, par l'État et par le gouvernement fédéral, incluant des subventions globales et des crédits d'impôt. Il n'y a pas d'information plus récente, mais cet exposé couvre pratiquement tous les fonds disponibles en ce moment pour le fonds en fiducie.

On a produit 344 autres logements, construits par les promoteurs des locaux de bureaux ou au moyen de leurs contributions directes à des promoteurs sans but lucratif.

Après un ralentissement des demandes d'aménagement de locaux de bureaux depuis le début des années 90, l'intérêt s'est ravivé au cours de la dernière période d'environ un an. Au milieu de 1998, sept aménagements actifs ont été approuvés et sont à l'étude—trois qui ont été approuvés en 1998, un en 1995, et trois vers la fin des années 80—pour un total de 1,57 million de pieds carrés (146 000 m²). Sept autres aménagements sont actuellement soumis au processus d'approbation et offrent la possibilité de 890 000 pieds carrés (85 000 m²). Ces aménagements représentent une obligation future en application du OAHPP correspondant à 560 et 330 logements respectivement.

Development Impact Project Contributions

Boston (Massachusetts)

Le programme de compensation de Boston est le mécanisme réglementaire le plus productif de tous ceux qui sont examinés dans le présent rapport. Bien qu'il ait été conçu d'après son prédécesseur de San Francisco, il comporte un certain nombre de caractéristiques qui lui sont propres.

L'ordonnance établissant ce programme a été adoptée dans le cadre du code de zonage de la ville, fin 1983. Mis à part certains ajustements apportés en 1986, le programme demeure essentiellement le même.

L'ordonnance a été contestée avec succès par un propriétaire qui s'opposait à l'approbation de l'aménagement d'un ensemble de logement de compensation dans son voisinage. De façon plus précise, une cour de comté a invalidé l'ordonnance en 1986 sous prétexte que la ville n'avait pas de pouvoir légal. Malgré cela, plus tard au cours de la même année, une cour d'État supérieure a annulé cette décision en s'appuyant sur divers vices de procédure sans traiter de la validité de l'ordonnance. L'État a par la suite édicté la législation nécessaire en 1987.

En principe, le programme de compensation de Boston est facultatif. Seuls les aménagements qui ont besoin d'une quelconque forme de relâchement du zonage existant, comme une dérogation, un permis conditionnel, une exception ou la modification d'un plan ou d'un texte de zonage, sont soumis à ces exigences. Les aménagements réalisés de droit ne sont pas soumis à l'ordonnance. En réalité, la construction de droit d'un aménagement important dans la ville, quel qu'il soit, est impossible en raison de

Résumé

Nom de l'initiative :	***Development Impact Project Contributions***
Municipalité :	City of Boston (Massachusetts)
Population :	570 000
Type d'initiative :	Programme de contribution—droits de compensation
Début (révisions) :	1983 (1986)
But :	Produire des logements abordables pour les ménages à revenu modeste.
Règlement :	Tous les projets d'aménagement importants qui ajoutent plus de 9 300 m² doivent s'assortir d'une contribution de 54 $ le m² ou produire des logements de valeur équivalente.
Réalisations :	Paiement de 49,5 millions de dollars (plus une autre tranche de 25 millions de dollars, toujours engagée) pour aider à la production ou à la remise en état de 4 150 logements sans but lucratif.
Personne-ressource :	John Avault 617 722-4412 Deputy Director for Research Boston Redevelopment Authority

la désuétude du code de zonage de Boston et, plus particulièrement, de ses limites de densité qui sont irréalistes, sur le plan économique. Par conséquent, on peut dire que l'ordonnance est obligatoire.

Règlement principal

Des droits de 5 $ le pied carré (54 $ le m²) sont exigés pour les projets d'aménagements ayant des répercussions. De façon plus précise, il s'agit des projets d'aménagement qui ajouteront au moins 100 000 pieds carrés (9 300 m²) de nouveaux locaux dans la ville, ou d'autres projets d'aménagement qui auront directement pour effet de réduire l'offre de logements pour ménages à faible revenu ou à revenu moyen. Sont inclus les locaux de bureaux; les locaux pour le commerce de détail, les entreprises et les services; les établissements institutionnels et d'enseignement; et les hôtels et motels.

La fin convenue du programme est d'en arriver à un équilibre entre les nouveaux aménagements immobiliers à grande échelle qui créent de nouveaux emplois et attirent de nouveaux travailleurs dans la ville, et l'offre de logements pour les ménages à faible revenu ou à revenu moyen dans la ville.

Une étude détaillée des répercussions de ces aménagements sur la disponibilité de logements abordables dans la ville a été entreprise en 1986. Selon le taux établi pour les droits à verser à cette époque, les nouveaux aménagements donnaient lieu au versement de droits correspondant à moins de la moitié du total des coûts de logement.

Les promoteurs peuvent s'acquitter de leur obligation relative à la production de logements en versant les droits dans un fonds en fiducie consacré à la production de logements pour les ménages à revenu modeste, ou directement à des organismes de parrainage de logement sans but

lucratif, ou encore en construisant des logements d'égale valeur pour des ménages à revenu modeste.

Les paiements sont échelonnés sur sept ans, à compter de l'émission du permis de construire, pour les aménagements réalisés au centre-ville, et sur 12 ans à compter de l'emménagement en ce qui concerne les aménagements réalisés ailleurs qu'au centre-ville. Avant 1987, année où le règlement a été modifié, tous les projets d'aménagement étaient soumis à la règle des 12 années.

Le règlement permet le redressement du taux tous les trois ans, mais on ne l'a jamais fait.

En raison des paiements échelonnés, les fonds pour le logement ont pris du temps à s'accumuler au début. Afin d'avoir plus d'argent initialement, la ville a capitalisé les paiements de compensation faisant l'objet d'engagements en 1989. De façon plus précise, deux grandes compagnies d'assurance locales ont consenti un prêt de 10,8 millions de dollars, lequel devait être remboursé à l'aide des paiements qui seraient versés dans l'avenir par 12 projets d'aménagement.

Résultats généraux

Au milieu de 1997, la ville avait reçu 49,5 millions de dollars en droits de compensation de la part de 54 projets d'aménagement. Le premier projet d'aménagement ayant une obligation de compensation a été approuvé au milieu de 1984. Depuis, 73 projets d'aménagement au total ont été approuvés, moyennant des obligations totales de 103,9 millions de dollars en termes de production de logements.

La période de prospérité qu'a connue le secteur de l'immobilier commercial de Boston s'est terminée vers la fin des années 80. On a continué d'approuver des projets d'aménagement de locaux de bureaux jusqu'au milieu de 1991. Aucun projet n'a été approuvé depuis, mais un certain nombre de projets d'aménagements modestes ont entamé le processus depuis de début de 1998.

Le chiffre donné ci-dessus surévalue probablement ce que la ville recevra, étant donné que bon nombre des projets de plus longue date ayant des obligations de compensation pourraient avoir été abandonnés. Par exemple, dix projets d'aménagements de locaux de bureaux avaient été approuvés avant la récession. Quoi qu'il en soit, même en soustrayant ces obligations du total, il reste encore 25 millions de dollars non perçus des projets ultérieurs qui ne se sont pas encore réalisés ou pour lesquels des paiements échelonnés sont versés.

Malgré le déclin des aménagements de locaux de bureaux, le programme de compensation a continué de permettre la perception de droits sur des projets institutionnels, principalement des établissements de santé et des installations universitaires. Dix-huit projets de cette nature ont été approuvés au cours des années 90.

La plupart des droits ont été versés au fonds de fiducie pour le logement. Seuls quelques promoteurs d'aménagements de locaux de bureaux ont versé des contributions directes à des promoteurs sans but lucratif. Aucun promoteur n'a construit lui-même les logements requis.

Le fonds en fiducie a accordé près de 43 millions de dollars pour la construction de 70 ensembles de logement entre la fin de 1986 et la fin de 1997. Ces ensembles comptent au total 4 900 logements, qu'ils s'agissent d'immeubles neufs ou rénovés. De ces logements, 4 150 (85 pour cent) sont des logements abordables. Ils ont été financés au moyen d'une combinaison de droits de compensation et de fonds provenant du gouvernement fédéral et de l'État. En général, les ensembles étaient abordables aux deux tiers, ou entièrement. La subvention par logement abordable, qui se situait entre 1 500 $ et 42 000 $, était en moyenne de 10 350 $.

Le secteur sans but lucratif a été le principal producteur de logements abordables, à l'aide du fonds en fiducie. La plupart des ensembles ont été érigés sur des terrains donnés par la ville et sont mixtes; on y trouve un nombre égal de logements pour ménages à faible revenu, de logements pour

ménage à revenu moyen et de logements du marché.

Programmes connexes

En 1986, la ville a mis en place un certain nombre de programmes complémentaires.

- Un programme d'inclusion de logements qui requiert des promoteurs de logements du secteur privé, sur une base négociée, de réserver au moins 10 pour cent des logements aux ménages à revenu modeste dans les ensembles comptant au moins 10 logements : selon des données non confirmées, cette politique d'inclusion a donné lieu à la production de quelque 230 logements pour ménages à revenu modeste et à des contributions de plus de deux millions de dollars.

- Un droit de compensation pour la formation à l'emploi qui exige des mêmes promoteurs le paiement d'un montant additionnel de 1 $ le pied carré (11 $ par m²) pour la formation à l'emploi : ce programme vise à aider les résidents de la ville ayant un revenu modeste à profiter de la construction et des autres emplois créés par les grands aménagements au centre-ville. De cette façon, on réduit le nombre de ménages à revenu modeste additionnels qui pourraient avoir besoin de trouver un logement dans la ville.

- Une composante d'aménagement commercial minoritaire qui utilise l'aménagement de propriétés de valeur que possède le secteur public au centre-ville à l'appui de l'aménagement de terrains publics moins en demande situés dans des quartiers pauvres du centre-ville : jusqu'à maintenant, on n'a entrepris qu'un seul projet de cette nature.

Dans le cas d'un aménagement distinct, un syndicat local d'employés d'hôtels et de restaurants a obtenu par négociation collective, en 1990, l'établissement de son propre fonds en fiducie pour le logement. Les employeurs sont tenus de verser une contribution de 0,12 $ de l'heure par employé (initialement 0,07 $) dans le fonds. Les contributions produisent maintenant environ un million de dollars par année, et ce montant sert principalement à réduire les taux d'intérêt hypothécaires pour l'achat de maisons. Le fonds a aidé quelque 750 membres à acquérir un logement.

Community Housing Assistance Program

Boulder (Colorado)

Boulder s'est révélée l'une des collectivités les plus actives pour ce qui est de trouver des façons variées et relativement uniques de produire des logements abordables. La ville a introduit de façon informelle l'un des premiers programmes d'inclusion de logements, le Moderate Income Housing Program (MIHP), et a codifié le règlement en 1978. Quand on a constaté que ce programme n'était pas efficace, on l'a entièrement remplacé vers la fin 1990 par un programme de paiement de droits appelé le Community Housing Assistance Program (CHAP).

Ces programmes ont été élaborés dans le contexte des politiques de gestion de la croissance de longue date de la ville. Sise à proximité des Rocheuses, la ville a participé pendant de nombreuses années à divers efforts visant à en protéger l'environnement naturel et à contrôler les coûts des services. La ville a d'abord adopté, en 1976, des politiques de gestion de la croissance, mais elle les a modifiées souvent, la dernière fois en 1995. Reconnaissant que ces politiques risquaient d'avoir un effet sur les prix des maisons, la ville a aussi incorporé dans ces politiques d'autres mesures visant la production de logements abordables, dont récemment un programme de zonage d'inclusion.

Règlement initial : Moderate Income Housing Program

Le MIHP exigeait que tous les nouveaux ensembles résidentiels de la ville réservent 15 pour cent des logements aux ménages à revenu moyen, ou 7,5 pour cent aux ménages à faible revenu. On n'attribuait pas de primes de densité

Résumé

Nom de l'initiative :	***Community Housing Assistance Program***
Municipalité :	City of Boulder (Colorado)
Population :	100 000
Type d'initiative :	Programme de contribution - taxe d'accise et surtaxe foncière
Début :	1990
But :	Produire des logements abordables pour les familles dont le revenu se situe entre 30 et 60 pour cent du revenu médian du secteur.
Règlement :	Les nouveaux aménagements non résidentiels doivent verser une taxe d'accise pour le logement de 3,44 $ le m², et les nouveaux aménagements résidentiels, de 2,48 $ le m².
Réalisations :	Contributions de 2,1 millions de dollars en taxes d'accise et de 5,7 millions de dollars en impôts fonciers spécialement affectés provenant d'aménagements existants utilisés pour aider à la production de 444 logements destinés aux ménages ciblés et à l'acquisition de terrains pour la construction d'environ 425 logements.
Personne-ressource :	Jann Oldham 303 441-3157 Acting Director of Housing Division Department of Housing and Human Services

en échange. Les exemptions étaient possibles dans les cas de difficultés financières particulières.

En général, les promoteurs devaient produire les logements abordables sur le chantier, mais la ville a approuvé diverses autres solutions, notamment le paiement de charges substitutives, la construction des logements sur un autre terrain et l'achat et la location à des taux abordables de logements en copropriété existants.

On a introduit, en 1978, une prime de densité supplémentaire, en guise de stimulant, afin d'encourager la production de logements additionnels à ceux qu'exigeait le MIHP. Dans les complexes immobiliers, on permettait l'augmentation de la densité moyennant une réduction des espaces verts requis. Une réduction de un pour cent des espaces verts était accordée pour chaque augmentation de un pour cent des logements abordables produits au delà du nombre de logements exigés, jusqu'à concurrence de 25 pour cent.

L'abordabilité des logements pour ménages à revenu moyen devait être protégée pendant dix ans, et celle des logements pour ménages à faible revenu, pendant cinq ans.

Ce programme a été remplacé parce que l'on a constaté qu'il n'arrivait pas à donner lieu à la production des logements abordables requis. Pour ce faire, la ville devait obtenir une aide plus générale, plutôt que de ne dépendre que de l'activité de construction du secteur privé.

Règlement actuel : Community Housing Assistance Program

Le CHAP impose une taxe d'accise sur tous les nouveaux aménagements et une surtaxe foncière sur les aménagements existants. La taxe d'accise est de 0,23 $ le pied carré (2,48 $ le m²) pour les nouveaux locaux résidentiels, et de 0,32 $ (3,44 $ le m²) pour les locaux non résidentiels. Les taux de ces taxes ont été établis de manière à produire annuellement des recettes de l'ordre de un million de dollars.

Le nouveau programme a été conçu pour atteindre un objectif nouveau et précis adopté par la ville en 1990 : au moins cinq pour cent du parc de logements de la ville doit être abordable pour les familles dont le revenu se situe entre 30 et 60 pour cent du revenu médian. La cible était initialement exprimée en termes de logements aidés, soit des logements rendus abordables au moyen d'une quelconque forme d'aide gouvernementale. En raison des réductions fédérales récentes de l'aide au logement locatif, l'abordabilité d'un bon nombre de ces logements ne pouvait plus être garantie. La cible a été modifiée de sorte que l'on parle de logements abordables à long terme, ce qui exclut les logements qui dépendent des suppléments de loyer et inclut ceux qui sont produits par le secteur privé et dont on garantit l'abordabilité au moyen de restrictions au moment de la revente et d'engagements relatifs aux logements locatifs.

Ce nouveau programme vise essentiellement à aider ce que la ville a appelé les travailleurs à faible revenu. Il s'agit des ménages dont les emplois sont sûrs, sans leur donner un salaire suffisant pour qu'ils puissent se permettre un logement locatif du marché. Ces ménages ont été désignés comme étant ceux qui ont le plus besoin d'aide, étant donné que les ménages qui ont des revenus inférieurs reçoivent généralement de l'aide de la part d'organismes publics et sans but lucratif, alors que ceux qui ont un revenu légèrement supérieur sont généralement desservis par le secteur privé.

Les produits du CHAP sont versés dans un fonds en fiducie pour le logement qui sert à la production de logements pour les ménages à faible revenu, que ce soit par la construction, la remise en état, des programmes d'accession à la propriété et l'acquisition de terrains. Les organismes admissibles à du financement sont, notamment, les fournisseurs de logements sans but lucratif, les églises, les groupes de service social et les promoteurs privés. Tous les logements produits grâce à ces fonds doivent, pour ce groupe cible, demeurer abordables à perpétuité ou au moins pour une très longue période de temps.

Ces dispositions ont été adoptées en vertu des pouvoirs généraux liés à l'autonomie gouvernementale, ce qui comprend le pouvoir d'édicter des taxes d'accise, dont profite la ville en tant que juridiction autonome dans cet État. Aux États-Unis, une taxe d'accise est essentiellement un droit sur un produit fabriqué, vendu ou consommé sur un territoire. À l'époque, la ville utilisait déjà diverses taxes d'accise, notamment une taxe d'accise sur les nouveaux aménagements commerciaux et résidentiels en vue du financement des améliorations apportées aux immobilisations.

La taxe d'accise sur le logement n'est pas un droit de compensation selon la définition acceptée du terme. La ville a exploré la possibilité d'imposer un tel droit mais a conclu qu'une taxe d'accise serait plus opportune et flexible. Pour s'assurer qu'un droit de compensation pourrait résister à une contestation judiciaire, il faudrait que la ville entreprenne une étude détaillée de l'interrelation entre l'effet défavorable et les frais d'atténuation des répercussions. On ne se préoccupait pas de l'établissement de ce lien, mais plutôt de la limite que ce droit imposerait, une fois instauré, sur la façon dont la ville pourrait utiliser les fonds.

En réponse à la baisse constante de l'abordabilité des logements au cours des années 90, la ville continue d'examiner la façon dont on pourrait répondre aux besoins de logement des autres groupes de revenu particuliers. Elle a pour objectif d'établir un continuum de choix de

logements pertinents pour chaque niveau de revenu.

En 1996, la ville a fixé une deuxième cible : il faudrait que cinq pour cent de plus du parc de logements soient rendus abordables en permanence pour les ménages à revenu moyen dont le revenu se situe entre 60 et 80 pour cent du revenu médian du secteur. Il s'agit principalement d'accédants à la propriété qui cherchent à passer d'un logement locatif à un logement pour propriétaire-occupant. Jusqu'à maintenant, on les a aidé au moyen de fonds fédéraux affectés à des programmes d'accession à la propriété et de remise en état. On a envisagé d'offrir des prêts hypothécaires à des taux inférieurs aux taux du marché, mais pour ce faire, il faudrait que la ville augmente considérablement son financement en application du CHAP ou qu'elle trouve d'autres sources de revenu.

Autre cible possible à l'étude en ce moment : les éventuels accédants à la propriété dont le revenu se situe entre 80 et 120 pour cent du revenu médian qui ne peuvent acquérir un logement en raison des prix trop élevés. Ce groupe risque peu d'obtenir une aide financière. Pour le moment, la ville compte sur les logements réservés que produit le système de gestion de la croissance pour répondre à leurs besoins.

Dispositions connexes : système de gestion de la croissance résidentielle

En application de ses politiques de gestion de la croissance, la ville limite la production de nouveaux logements à un pour cent par année. Pour construire des logements, les promoteurs doivent obtenir une affectation, lesquelles affectations sont attribuées trimestriellement en fonction d'un total établi pour l'année. En 1997, les affectations pour l'année étaient au nombre de 375 logements.

Initialement, les projets d'aménagement étaient choisis au mérite. On attribuait des points pour la production de logements destinés à des ménages à revenu moyen, ainsi que de logements éconergiques, de logements au centre-ville et de diverses installations.

Depuis le début, la ville a reconnu que ces politiques pouvaient avoir une incidence négative sur l'abordabilité des logements. Afin d'en atténuer les effets, la ville attribuait un nombre important de points—soit 20 pour cent du total—aux logements pour ménages à revenu moyen. Quoi qu'il en soit, ce processus a donné lieu à très peu de logements abordables et pourrait avoir entraîné une augmentation des coûts du logement en favorisant l'intégration de caractéristiques plus coûteuses.

Le processus d'affectation actuel a été simplifié mais continue d'encourager la production de logements abordables de diverses façons. Premièrement, on accorde des exemptions pour divers types de logement, notamment les logements pour ménages à revenu très faible, les logements de groupe pour les populations spéciales et les logements accessoires.

Deuxièmement, le système réserve une certaine proportion des logements à deux catégories de logements abordables. Par exemple, en 1997, on a réservé 16 pour cent des logements à la production de logements abordables en permanence pour les ménages à revenu modeste, et 36 pour cent, à la production de logements réservés aux ménages dont le revenu est égal ou inférieur à 120 pour cent du revenu médian du secteur. Le reste des logements sont des logements du marché qui ne sont soumis à aucune restriction.

Les logements réservés sont soumis à diverses contraintes visant à en préserver l'abordabilité dans une mesure restreinte. La taille de ces logements est contrôlée de manière à contenir, apparemment sans grand succès, les augmentations futures de prix. Les logements doivent être abordables pour les ménages ciblés au moment de l'achat initial seulement, mais on exige que le propriétaire occupe le logement en permanence de manière à décourager la spéculation.

Ces proportions peuvent être redressées annuellement. On a récemment augmenté la proportion de logements abordables.

Les demandes visant le parc de logements du marché ont généralement nettement dépassé le nombre de logements disponibles. Quand cela se produit, les affectations sont fixées en fonction du nombre de logements demandés. D'un autre côté, le nombre de logements abordables demandés n'a pas atteint le nombre de logements affectés.

La troisième façon de promouvoir la production de logements abordables est de permettre aux promoteurs d'obtenir une affectation en concluant un accord visant la construction d'ensembles de logement d'inclusion comptant au maximum 40 logements. En ce moment, ces ensembles doivent comporter un minimum de 20 pour cent de logements abordables en permanence et 35 pour cent de logements réservés. En ce moment, on n'accepte pas de charges substitutives.

Avant la fin de 1995, moment où le règlement a été modifié, 25 pour cent des logements visés par de tels accords devaient être des logements réservés, et l'on acceptait des charges substitutives d'environ 10 000 $ par logement.

Un examen des politiques de contrôle de la croissance de la ville, au milieu des années 80, a fait ressortir que ses coûts d'aménagement avaient augmenté, par rapport à des collectivités voisines comparables, mais que les prix généraux des logements n'avaient pas augmenté. Les prix des maisons étaient demeurés concurrentiels parce qu'une grande part des logements produits n'étaient plus des maisons isolées, mais plutôt des logements en bande, des logements en copropriété et des logements généralement plus petits. D'autres mesures de réglementation avaient favorisé cette transition, notamment le zonage permettant de plus fortes densités.

Résultats généraux

Le MIHP a entraîné la production de quelque 1 200 logements pour ménages à revenu modeste, et les primes de densité supplémentaires ont permis d'y ajouter 200 logements. On n'a produit pratiquement aucun logement pour ménages à faible revenu, et l'on n'a pas tellement utilisé l'option des charges substitutives.

Dans le cadre du CHAP, la ville avait recueilli, à la fin de 1997, 2,1 millions de dollars au moyen de la taxe d'accise, et 5,7 millions de dollars au moyen des impôts fonciers. Ceci représente, respectivement, des recettes annuelles moyennes d'environ 300 000 $ et 800 000 $.

Un montant supplémentaire d'environ 600 000 $ a été recueilli en 1997-1998, en plus de faibles montants perçus antérieurement, grâce aux charges substitutives provenant des aménagements d'inclusion découlant du système de gestion de la croissance. Ces paiements ont temporairement augmenté avant d'être réduits en raison des changements apportés au règlement.

Le financement du CHAP a contribué à la production de 444 logements abordables en permanence dans 21 ensembles, et à la création d'une réserve de terrains pour la construction de plus de 400 logements. Vingt-cinq pour cent de ces logements ont été produits dans neuf nouveaux ensembles, et les autres, dans des immeubles rénovés.

Quatre-vingt neuf pour cent de ces logements se trouvent dans 15 ensembles de logement sans but lucratif privés et dans un ensemble de logement sans but lucratif public constitué de maisons mobiles. L'aide financière additionnelle requise pour les logements sans but lucratif, laquelle a varié d'un ensemble à l'autre, est provenue de nombreuses sources, notamment de crédits d'impôt pour la production de logements abordables, du financement par l'émission d'obligations, de prêts et de subventions de l'État, de suppléments de loyer fédéraux, de prêts fédéraux, de prêts privés et de contributions privées.

Les autres logements ont été produits dans cinq ensembles de logement à but lucratif. Quatre des ensembles étaient mixtes et comportaient environ 15 pour cent de logements abordables. L'un de ces ensembles a compté sur des fonds privés et un autre, sur des crédits d'impôt pour

la production de logements pour ménages à faible revenu.

En plus des logements relevant du CHAP, la ville commence aussi à prévoir la production de logements abordables au moyen de changements récents à son système de gestion de la croissance. Environ 50 logements viennent ainsi d'être complétés ou sont en construction, et au moins cent autres logements en sont à l'étape du processus d'approbation.

Au cours de la période visée, pour chaque dollar du CHAP, la ville a réussi à en obtenir sept de diverses sources, notamment du gouvernement fédéral, de l'État et du secteur privé, ce qui comprend des fondations privées et des églises locales. Le financement fédéral s'est généralement situé entre 0,7 et 1 million de dollars par année. Ces fonds additionnels servent aussi à financer divers autres programmes de logement, en plus du CHAP.

Housing Impact Fees
Sacramento (Californie)

Sacramento est une ville du nord de la Californie qui connaît une croissance rapide. Elle a adopté les droits de compensation dans le cadre de son ordonnance de zonage, au début de 1989, comme moyen de réagir à l'amenuisement de l'aide du gouvernement fédéral et de l'État visant le logement abordable. Le County of Sacramento environnant a aussi établi un programme semblable en 1990. Bien qu'on ne les décrive pas ainsi, les deux programmes sont reconnus comme étant des programmes de compensation.

L'ordonnance a été contestée par une association de promoteurs commerciaux mais a finalement été maintenue par la plus haute instance de l'État en 1991 (voir l'annexe A). Il s'agit du premier programme de compensation adopté après l'arrêt clé de la cour suprême rendu par Nollan au sujet des frais d'aménagement. Il est donc devenu un exemple important pour les autres territoires qui en ont adopté un.

Résumé

Nom de l'initiative :	***Housing Impact Fees***
Municipalité :	City of Sacramento (Californie)
Population :	400 000
Type d'initiative :	Programme de contribution—droits de compensation
Début (révisions) :	1989
But :	Produire des logements abordables pour les ménages à revenu modeste.
Règlement :	Les aménagements non résidentiels doivent verser des droits se situant entre 10,65 $ le m² pour les locaux de bureaux et 2,90 le m² pour les entrepôts.
Réalisations :	Contribution de 6,9 millions de dollars
Personne-ressource :	Art Gee 916 264-5945 Principal Planner City Planning Division

Règlement principal

L'ordonnance a créé deux catégories distinctes de droits. La principale catégorie de droits, qui s'applique à l'ensemble de la ville, vise à accroître l'offre de logements abordables pour les familles de travailleurs à revenu modeste de tous les secteurs de la ville. La deuxième catégorie de droits est constituée de droits propres à des secteurs et visant à accroître l'offre de logements en général, sans restrictions liées au revenu, dans un secteur situé au nord de la ville où l'on trouve une importante concentration d'aménagements créateurs d'emplois.

Les droits imposés à l'échelle de la ville portent sur toute construction d'immeubles non résidentiels, ce qui comprend les ajouts et l'intensification des utilisations existantes, en fonction des taux suivants :

- locaux de bureaux—0,99 $ le pied carré (10,65 le m²)
- hôtels—0,94 $ (10,11 $)
- recherche et développement—0,84 $ (9,04 $)
- commercial—0,79 $ (8,50 $)
- fabrication—0,62 $ (6,67 $)
- entrepôts ou locaux de bureaux—0,36 $ (3,87 $)
- entrepôts—0,27 $ (2,90 $)

Certaines utilisations particulières sont exemptées, et d'autres font l'objet d'un taux particulier. D'autres encore sont évaluées au cas par cas.

Le règlement prévoit trois solutions de rechange :

- construction de logements pour ménages à revenu modeste d'une valeur équivalente sur le même terrain ou ailleurs;
- affectation de terrains aménageables ou de droits sur la propriété du dessus d'une valeur équivalente dans le centre-ville;
- paiement d'un montant correspondant à 20 pour cent du droit et construction, ou aide à la construction, d'un certain nombre de logements sur des terrains intercalaires situés dans des quartiers désignés en déclin, selon ce qui est fixé par formule dans l'ordonnance. Aucune restriction ne porte sur le revenu ou le type d'occupation en ce qui concerne ces logements.

La ville a entrepris une étude détaillée visant à quantifier l'incidence des divers types d'aménagements commerciaux sur l'augmentation des emplois faiblement rétribués, le besoin de logements pour les ménages à revenu modeste et le coût que doit assumer la ville pour produire ces logements. Les droits ont été conçus initialement en fonction de taux qui permettraient de recouvrer la moitié des coûts assumés par la ville. Les droits peuvent être redressés annuellement en fonction des changements dans les coûts de construction.

Les droits prélevés par la ville et par le comté sont déposés dans des comptes en fiducie distincts pour le logement, mais sont administrés par un organisme mixte de logement et de réaménagement. Les fonds sont généralement mis à la disposition d'autres organismes gouvernementaux, ainsi que des promoteurs sans but lucratif et à but lucratif. En règle générale, on les combine à d'autres subventions versées dans le cadre des programmes fédéraux de subventions globales, aux crédits d'impôt de l'État et du fédéral, aux prêts différés consentis par l'État, aux amortissements de la valeur des terrains, aux suppléments de loyer fédéraux et au financement par de nouvelles taxes foncières à l'intérieur de secteurs de réaménagement désignés.

L'utilisation des fonds doit être conforme aux exigences des ordonnances respectives. Les fonds prélevés à l'échelle de la ville doivent servir à la construction, aux travaux importants de remise en état ou à d'autres subventions visant les logements destinés aux ménages à revenu moyen qui risquent d'être occupés par des travailleurs. La priorité doit être accordée aux ménages à faible revenu. Les fonds correspondant affectés par le comté doivent, de leur côté, servir entièrement à la production de logements pour les ménages à faible revenu.

Résultats généraux

Au début de 1998, on avait recueilli un total de 6,9 millions de dollars dans le cadre du programme de droits prélevés à l'échelle de la ville, et près de 370 000 $ dans le cadre du programme portant sur des secteurs particuliers.

À la fin de 1995, 4 millions de dollars du fonds de fiducie de la ville avaient été prêtés ou engagés pour la production de 334 logements pour ménages à revenu modeste dans cinq ensembles de logement. De ces logements, 303 étaient des logements locatifs, dont 175 étaient des logements remis en état. Les prêts représentaient 22 pour cent du total des coûts d'aménagement.

On a récemment donné la priorité à l'acquisition et à la remise en état de collectifs d'habitation délabrés, ceci étant la façon la plus efficace d'utiliser les fonds en raison de la réduction du financement provenant de l'État et du fédéral.

Affordable Housing Production Program et Housing Impact Mitigation Program

Santa Monica (Californie)

Santa Monica, une ville entièrement construite, à l'économie diversifiée et située dans la région métropolitaine de Los Angeles, est l'une des premières villes à avoir utilisé un programme de compensation et un programme d'inclusion afin de répondre à ses besoins croissants de logements abordables.

La ville a commencé à imposer des droits de compensation sur une base négociée à la fin des années 70 et a édicté son actuel Housing Impact Mitigation Program en 1986. Outre des redressements des droits en fonction du taux d'inflation, le programme n'a pas changé.

Le recours aux programmes d'inclusion, dans la ville, a fait l'objet de nombreuses modifications. Le premier programme, adopté en 1983 dans le cadre du plan d'habitation de la ville, a fait l'objet de nombreux ajustements. Un nouveau programme, appelé le Inclusionary Housing Program, a été mis en place en 1992 au moyen d'une ordonnance de zonage. Ce programme a été créé en réponse à un référendum public mené en 1990 visant la modification de la charte de la ville établissant un nouveau mandat en matière de logements abordables.

Ce programme a été remplacé par le Affordable Housing Production Program au milieu de 1998. Ce dernier changement a été motivé par diverses préoccupations suscitées par le programme de 1992, notamment qu'il aurait pu être contesté en tant que contrainte illégale sur l'aménagement en vertu des lois de l'État. Bien qu'on ne le décrive pas ainsi, ce programme est effectivement devenu un programme de droits d'atténuation des répercussions plutôt qu'un programme d'inclusion.

Règlement antérieur : Inclusionary Housing Program

Selon le mandat intégré dans la charte de la ville en 1990, la ville doit utiliser ses pouvoirs de réglementation pour veiller à ce qu'au moins 30 pour cent de tous les logements de collectifs d'habitation construits chaque année soient rendus abordables en permanence pour les ménages à revenu faible et moyen et occupés par ces ménages, et qu'au moins la moitié de ces logements soient destinés à des ménage à faible revenu.

À Santa Monica, le plafond est de 100 pour cent du revenu médian pour les ménages à revenu moyen, de 60 pour cent pour les ménages à faible revenu et de 50 pour cent pour les ménage à très faible revenu. Cette terminologie est utilisée pour cette section particulière.

Par l'application de l'ordonnance d'inclusion de 1992, cette exigence de 30 pour cent a été imposée à tous les nouveaux ensembles de logement en copropriété et de logement locatif comptant au moins deux logements. En guise de solution de rechange, la totalité des logements pouvaient être consacrés à des ménages à revenu moyen.

Résumé

Nom de l'initiative : ***Affordable Housing Production Program***

Municipalité : City of Santa Monica (Californie)

Population : 90 000

Type d'initiative : Zonage d'inclusion—obligatoire

Début (révision) : 1998 (programmes antérieurs : 1983 (nombreuses révisions) et 1992).

But : Produire des logements abordables pour les ménages dont le revenu est égal ou inférieur au revenu médian du secteur, et destiner la moitié de ces logements aux ménages dont le revenu est égal ou inférieur à 60 pour cent du revenu médian.

Règlement : Tous les nouveaux ensembles de logement en copropriété et ensembles de logement locatif comptant au moins deux logements doivent comporter des logements abordables. Les principales solutions de rechange sont les suivantes :

- construire 20 pour cent des logements pour des ménages dont le revenu est égal ou inférieur à 60 pour cent, et 10 pour cent des logements pour des ménages dont le revenu est égal ou inférieur à 50 pour cent;
- construire la totalité des logements pour des ménages dont le revenu est égal ou inférieur au revenu médian;
- affecter des terrains correspondant à la même valeur;
- payer des droits pour la production de logements abordables correspondant à 66 $ le m² pour les logements locatifs, et 77 $ le m² pour les logements en copropriété.

Réalisations : Aucun logement à ce jour

Nom de l'initiative : ***Housing Impact Mitigation Program***

Type d'initiative : Programme de contribution—droits de compensation

Début : 1986

But : Produire des logements abordables pour les ménages à revenu modeste.

Règlement : Tous les locaux de bureaux généraux et médicaux qui ajoutent plus de 1 400 m² en nouveaux locaux ou 950 m² à des locaux existants doivent verser 36,80 le m² pour la première tranche de 1 400 m², et 81,80 $ pour chaque m² de plus.

Quarante-cinq pour cent de ces droits sont consacrés au logement.

Réalisations : Contribution de 4,8 millions de dollars.

Personne-ressource : Tad Read 310 458-8702
Senior Development Analyst
Housing and Redevelopment Division

Les ensembles qui comportaient les logements pour ménages à faible revenu requis étaient admissibles à une augmentation de la densité en vertu des lois de l'État (voir l'information fournie sur les lois de la Californie visant la densité sous Orange County), ainsi qu'à un relâchement des exigences visant le stationnement, les marges de recul et les conditions d'admissibilité. Certaines redevances de la ville étaient aussi supprimées en échange de la production de logements abordables.

Les logements abordables inclus devaient répondre à diverses normes de conception. En général, ces logements devaient être assez semblables aux logements du marché et être construits simultanément. Ils devaient aussi être répartis uniformément dans les ensembles comptant au moins 100 logements. Ces logements pouvaient être plus petits et ne pas comporter les mêmes caractéristiques que les logements du marché, à condition de ne pas être nettement différents de l'extérieur et de ne pas avoir une superficie inférieure aux normes prescrites. Ils devaient comporter au moins deux chambres à coucher, sauf dans les ensembles qui comportaient essentiellement des logements à une chambre à coucher et dans les ensembles de logement offrant des chambres individuelles.

Quand ils étaient construits sur le même chantier, les logements abordables inclus devaient être locatifs dans les ensembles de logement locatif, mais pouvaient être destinés à des locataires ou à des propriétaires-occupants quand ils étaient inclus dans des ensembles de logements destinés à des propriétaires-occupants.

L'abordabilité des logements devait être contrôlée au moyen de restrictions sévères pour toute la durée utile de l'ensemble.

En application du règlement très restrictif de cette ordonnance, le paiement de charges substitutives n'était permis que dans de très rares circonstances. En fait, de telles charges n'étaient acceptées que dans les cas d'ensembles de moins de 20 logements, excluant les primes de densité, et seulement si le terrain n'avait pas servi à du logement collectif ou même à un seul logement pour ménage à revenu modeste.

Les charges substitutives ont été fixées, en 1992, à 51 000 $ pour chaque logement abordable à inclure mais non produit. En 1998, ce montant était passé à 56 000 $ après les redressements mensuels en fonction de l'IPC. On a dit du taux initial qu'il permettait de recouvrer la totalité du coût moyen que représentait pour la ville la subvention de la construction d'un nouveau logement pour ménage à revenu modeste.

Un examen du programme de 1992 a révélé un certain nombre de problèmes. Les exigences étaient à la fois astreignantes et inflexibles. La plupart des promoteurs—particulièrement ceux qui voulaient construire des logements en copropriété—se sont opposés à inclure les logements abordables requis en raison de la réduction des revenus et des problèmes qu'ils percevaient concernant le marketing d'ensembles de logement mixtes. La plus grande préoccupation était que le programme risquait d'être contesté en justice, en vertu de la loi de l'État, en tant que contrainte gouvernementale illégale visant l'aménagement de logements neufs dans la ville.

Règlement actuel : Affordable Housing Production Program

L'ordonnance de 1998 oblige toujours les nouveaux ensembles de logements en copropriété et de logements locatifs comptant au moins deux logements à faire une contribution à la production de logements abordables, mais il offre un plus vaste éventail de solutions de rechange :

- construire sur le terrain au moins 20 pour cent de logements pour les ménages à faible revenu, ou 10 pour cent de logement pour les ménages à très faible revenu;

- construire le même nombre de logements abordables sur un autre terrain situé au maximum à un quart de mille (400 m) des logements du marché;

- consacrer la totalité des logements construits sur le terrain à des ménages à revenu moyen;
- affecter des terrains d'une valeur équivalente;
- verser un droit de production de logements abordables.

Les exigences d'inclusion de base ont été réduites et adaptées aux plafonds établis pour l'admissibilité aux primes de densité imposées par l'État de sorte que les promoteurs puissent utiliser cette option.

En ce qui concerne les deux options de construction, les mêmes concessions que dans le programme antérieur sont prévues, mais elles ont été améliorées, et il faut toujours respecter les mêmes normes de conception. L'abordabilité des logements pour ménages à revenu modeste produits en application de ce programme doit être préservée pendant au moins 55 ans.

La limite imposée sur l'emplacement des logements aménagés sur un autre terrain visait à garantir que l'on produisait des logements pour ménages à revenu modeste dans tous les secteurs de la ville comportant des collectifs d'habitation.

Les changements les plus importants apportés au règlement portent sur les droits. Dans le nouveau programme, le paiement de droits est une option pour tous les aménagements. Les nouveaux droits ont été fixés à 6,14 $ le pied carré (66 $ le m²) pour les logements locatifs, et à 7,13 $ le pied carré (77 $ le m²) pour les logements en copropriété. Contrairement aux droits imposés antérieurement, ces droits sont imposés sur les logements du marché quand aucun logement abordable n'est inclus. En moyenne, ils permettront de recueillir environ 9 300 $ par logement locatif, et 10 800 $ par logement en copropriété. Les droits seront versés dans un compte de réserve qui sert à la production de logements pour les ménages à revenu faible et très faible.

Les droits sont réduits pour les nouveaux aménagements qui ne remplacent pas des collectifs d'habitation existants, soit de 25 pour cent pour les ensembles construits sur des terrains résidentiels vacants et de 50 pour cent pour ceux qui sont construits sur des terrains non résidentiels aménagés pour accueillir des logements. Ces réductions visent à encourager la réalisation d'aménagements résidentiels en des endroits où l'on ne déplacera pas des locataires et où l'on ne désorganisera pas des quartiers multifamiliaux.

Les droits ont été fixés à la suite d'une étude détaillée des répercussions de l'aménagement de nouveaux collectifs d'habitation du marché dans la ville sur le besoin de produire des logements pour ménage à faible revenu additionnels. Cette étude a conclu que la subvention moyenne requise de la ville, en 1998, est de 155 000 $ pour un nouveau logement pour ménage à faible revenu et de 135 000 $ pour un nouveau logement pour ménage à très faible revenu. Bien que, dans le dernier cas, il faille une subvention globale plus élevée, la contribution de la ville est moins considérable puisque le gouvernement fédéral finance ces logements.

On reconnaît qu'à l'aide de ces droits, on recueillera nettement moins d'argent qu'avec les droits antérieurs. Le droit permettra d'amasser une proportion de la subvention de la ville pour un nouveau logement pour ménage à faible revenu ne correspondant qu'à six ou sept pour cent pour un logement typique, et qu'à cinq à neuf pour cent pour un logement en copropriété. On a opté pour des taux si peu élevés pour éviter qu'ils soient contestés en tant que contrainte à l'aménagement.

Les droits imposés en application du nouveau programme serviront à soutenir la production sans but lucratif de logements pour ménages à revenu modeste. On considérait que c'était la meilleure façon d'utiliser ces contributions du marché privé, étant donné que les organismes sans but lucratif pouvaient obtenir du financement d'autres sources et tirer profit des économies d'échelle, plus efficaces, de ce secteur.

Les modifications susmentionnées représentent un changement de démarche fondamental. Compte

tenu de tous les facteurs, on peut dire que le nouveau programme est effectivement un programme de contribution offrant des options de construction, plutôt qu'un programme d'inclusion offrant une option limitée de charges substitutives. Plusieurs raisons justifient cette conclusion.

- Premièrement, le nouveau barème fait que les charges substitutives deviennent des droits d'atténuation des répercussions. On appuie leur justification sur la même base que celle qui est utilisée pour les droits de compensation liés aux aménagements commerciaux. Par conséquent, les nouveaux droits s'appuient sur la taille des logements du marché, et non sur le nombre des logements abordables non produits.

- Deuxièmement, les promoteurs hésitaient, dans le passé, à inclure des logements abordables. Maintenant, du fait des droits réduits et de la suppression de toutes les restrictions, on peut s'attendre à ce qu'ils soient encore moins nombreux à construire de tels logements.

- Troisièmement, la proportion de 30 pour cent incluse dans la charte n'est plus considérée comme un objectif pour chaque emplacement. Pour respecter cette obligation, la ville comptera principalement sur le secteur sans but lucratif, lequel est financé en partie par les droits prélevés en application de ce programme.

Règlement actuel : Housing Impact Mitigation Program

Les droits d'atténuation des répercussions sont imposés pour les locaux de bureaux généraux et médicaux neufs qui font plus de 15 000 pieds carrés (1 400 m²) ou les ajouts de tels locaux qui représentent plus de 10 000 pieds carrés (950 m²) dans des immeubles existants.

Au milieu de 1998, les droits étaient de 3,42 $ le pied carré (36,80 $ le m²) pour la première tranche de 15 000 pieds carrés de la superficie nette à louer, et de 7,60 $ le pied carré (81,80 $ le m²) supplémentaire. Les droits sont redressés mensuellement en fonction de l'IPC. Ils étaient initialement de 2,25 $ et de 5 $ le pied carré (24,20 $ et 53,80 $ le m²) respectivement.

Quarante-cinq pour cent des droits prélevés vont à la production de logements pour ménages à revenu modeste, 45 pour cent sont consacrés aux parcs, et le reste est versé dans un compte distinct qui peut servir à l'une ou l'autre de ces fins. Vingt-cinq pour cent doit être versé avant que les logements soient occupés, et le reste est versé en tranches de 25 pour cent à chacune des trois années suivantes.

En application de ce programme, on peut respecter ses obligations en produisant des logements pour ménages à revenu modeste d'une valeur équivalente. Les logements produits doivent être conformes à bon nombre des exigences applicables aux logements abordables inclus.

Résultats généraux

Le programme d'atténuation des répercussions a donné lieu à des droits de 4,8 millions de dollars au cours de 1997.

Le programme d'inclusion, de 1992 à 1998, a permis de produire 110 logements pour ménages à revenu modeste et de recueillir 56 140 $ en charges substitutives de la part de 11 ensembles de logement. Tout s'est produit après 1994, et la plus forte proportion au cours des deux dernières années, étant donné qu'il y a eu peu d'aménagements au début des années 90.

Les ensembles se rangent sous quatre catégories :

- un ensemble de logement locatif comptant 17 logements qui sont tous destinés à des ménages à revenu moyen;

- trois ensembles de logement locatif comptant 84 logements construits au moyen de prêts de la ville, et dont 25 pour cent des logements sont destinés à des ménages à faible revenu, et 75 pour cent, à des ménages à revenu moyen;

- six ensembles mixtes de logement locatif comportant sept logements pour ménages à faible revenu et deux logements pour ménages à revenu moyen sur un total de 37 logements (les seuls logements abordables inclus dans le sens accepté du terme);

- un ensemble de logement en copropriété ayant donné lieu à 56 140 $ en charges substitutives, ce qui correspond à l'obligation d'un logement abordable.

Huit autre ensembles incluant des logements abordables ont aussi été approuvés au milieu de 1998, essentiellement dans les mêmes catégories. Cinq ensembles de logement locatif—dont deux mixtes et trois pour ménages à revenu modeste—pourraient permettre la production de 103 autres logements pour ménages à revenu modeste. Deux ensembles de logement en copropriété pourraient verser 530 000 $ en charges substitutives correspondant à leurs obligations de neuf logements, et un petit ensemble de logement en copropriété pourrait produire un logement pour ménage à revenu modeste pour satisfaire ses obligations.

Si l'on ajoute les logements sans but lucratif produits à ces logements pour ménages à revenu modeste, on constate que la ville avait respecté son obligation de 30 pour cent au moment de l'évaluation en 1998.

Résumé

Nom de l'initiative :	***Affordable Housing Policy***
Municipalité :	City of Alexandria (Virginie)
Population :	117 000
Type d'initiative :	programme de contribution—permis spécial
Début :	1993
But :	Produire des logements locatifs neufs ou remis en état pour les ménages dont le revenu est inférieur à 70 pour cent du revenu médian du secteur, et offrir une aide à l'accession à la propriété pour les ménages dont le revenu ne dépasse pas le revenu médian.
Règlement :	On s'attend à ce que la plupart des nouveaux aménagements commerciaux, industriels et résidentiels contribuent en fonction d'un taux uniforme de 5,40 $ le m^2.
Réalisations :	Contribution de 1,6 million de dollars et production de 37 logements pour ménages à revenu moyen au moyen d'aménagements entièrement ou partiellement réalisés, et engagement de 5,6 millions de dollars et de 76 logements abordables du fait d'aménagements non encore réalisés. Les contributions ont servi à aider à la production de 176 logements pour ménages à revenu modeste.
Personne-ressource :	Anne Heitlinger 703 838-4990 Housing Analyst Office of Housing

Affordable Housing Policy
Alexandria (Virginie)

La ville est une collectivité mixte pratiquement entièrement construite et située dans la région métropolitaine entourant Washington (District de Columbia).

Cette politique est décrite comme évoquant les « contributions volontaires » du milieu de l'aménagement à l'appui de la production de logements abordables. Elle a été adoptée en 1993, mais elle rendait officielle une pratique antérieure selon laquelle on obtenait ces contributions de la part des grands projets d'aménagement par la négociation. Au moyen de cette politique, la ville a établi un taux standard et diverses autres règles qui, en fait, rendent ces contributions obligatoires.

La base légale de cette politique est plutôt nébuleuse. Dans la documentation à l'appui, on dit que le pouvoir légal est énoncé dans la charte de la ville, laquelle indique que le code de zonage peut servir à préserver les logements existants et à faciliter la production de logements neufs qui soient abordables pour tous les segments de la collectivité. Néanmoins, la ville a obtenu une opinion juridique mettant en doute son pouvoir d'imposer des frais obligatoires pour la production de logements abordables en application de ses pouvoirs relatifs au zonage et à l'utilisation du sol. D'un autre côté, selon cette opinion, la ville avait le pouvoir d'imposer une taxe pour la production de logements abordables sur toute nouvelle construction en application du vaste pouvoir d'imposition qui est conféré par l'État à Alexandria et à de nombreuses autres villes.

Règlement principal

On s'attend à ce que la plupart des nouveaux aménagements résidentiels, commerciaux et industriels versent une contribution de 0,50 $ le pied carré de superficie brute (5,40 $ le m²). De façon plus précise, les aménagements inclus répondent à deux critères :

- les locaux commerciaux et industriels qui ajoutent plus de 100 pieds carrés (9 m²), et les aménagements résidentiels qui ajoutent plus de cinq logements;

- les aménagements qui requièrent un permis spécial visant un écart par rapport au zonage.

Étant donné que le zonage existant est généralement conforme aux immeubles existants, le deuxième critère inclut la plupart des nouveaux aménagements.

Il faut que le promoteur s'engage à verser le montant en question avant que le permis de construire ne soit émis. Le montant est payable au moment de l'occupation, dans le cas des locaux commerciaux et industriels et des logements locatifs, et au moment de la vente dans le cas des logements pour propriétaires-occupants.

On a décrit le programme, dans de la documentation de base, comme étant un programme de compensation, étant donné qu'il a été créé précisément pour corriger les répercussions négatives des nouveaux aménagements sur le marché local du logement. Quoi qu'il en soit, contrairement aux programmes de compensation, le montant des contributions ne s'appuyait pas sur une analyse quantitative de ces répercussions.

La ville a décidé de chercher à prélever des droits avant tout, plutôt qu'à obtenir la production de logements, parce que les fonds recueillis peuvent servir à remettre en état le parc de logements existants. L'achat et la remise en état de logements locatifs existants sur le marché privé était considéré comme la façon la plus rentable pour eux de produire des logements abordables. De plus, il était possible que la ville soit appelée à venir en aide à des logements subventionnés existants qui risquaient d'être perdus en raison des réductions dans les subventions fédérales au logement locatif.

En remplacement d'une partie ou de la totalité des droits, les promoteurs peuvent présenter des propositions sous la forme d'un plan de

production de logements abordables afin de répondre à leurs obligations d'autres façons. Chaque plan est examiné individuellement. Les logements dont les loyers ou les prix sont inférieurs aux taux du marché, tant sur le terrain aménagé que sur un autre terrain, sont indiqués comme étant des options. L'abordabilité de ces logements doit être contrôlée au moment de la première vente ou pendant 15 ans, le choix allant à ce qui se produit en premier.

Divers stimulants sont offerts pour la production de logements abordables au moyen de tels plans. On accorde des primes de densité résidentielles d'au maximum 20 pour cent en échange de la production de 12,5 pour cent de logements abordables. Ce qui précède s'appuie sur le règlement de l'État visant les villes qui utilisent les primes de densité. Le relâchement des normes relatives au stationnement, des critères applicables aux marges de recul et des restrictions sur la hauteur, de même que les approbations accélérées, sont aussi possibles. Enfin, dans les cas pertinents, les logements pourraient aussi être admissibles à une aide financière provenant du fonds en fiducie pour le logement de la ville.

Les ensembles qui comportent des logements abordables et qui sont situés à moins de 1 000 pieds (300 m) d'une station de métro sont admissibles à des modalités spéciales en matière de hauteur et de primes de densité.

Les droits sont déposés dans le fonds en fiducie de la ville pour la production de logements abordables. Ils sont combinés à d'autres fonds disponibles de la part du gouvernement fédéral, de l'État et de la localité et sont principalement utilisés pour les fins suivantes :

- la préservation de logements existants faisant l'objet d'une aide publique qui sont abordables pour les ménages dont le revenu est inférieur à 50 pour cent du revenu médian du secteur—il s'agit des logements qui risquent d'être perdus en raison des réductions aux subventions fédérales visant le logement locatif;

- l'aménagement de nouveaux logements locatifs dont le loyer est inférieur au taux du marché pour les ménages dont le revenu se situe entre 50 et 70 pour cent du revenu médian, et de nouveaux logements locatifs aidés pour les ménages dont le revenu est inférieur à 50 pour cent du revenu médian, avec l'aide de fonds fédéraux s'il y a lieu;

- l'octroi de subventions à l'achat pour les ménages dont le revenu se situe entre 70 et près de 100 pour cent du revenu médian, selon les limites prescrites par le règlement de l'État—on s'attendait à ce que ces subventions servent principalement pour des logements en copropriété et des coopératives d'habitation, étant donné que les autres formes de logements pour propriétaires-occupants de la ville sont vraisemblablement trop coûteux.

Résultats généraux

En application de la politique initiale, au début de 1998, on avait reçu près de 1,6 million de dollars en contributions provenant de 27 aménagements entièrement ou partiellement réalisés. Ces contributions se situaient entre environ 1 000 $ et 300 000 $. Neuf de ces aménagements devaient encore respecter des engagements correspondant au total à environ 850 000 $, au moment de leur achèvement.

Deux autres ensembles réalisés ont produit 37 logements abordables afin de satisfaire leur obligation de près de 800 000 $. Tous les logements sont des logements pour propriétaires-occupants dont les prix sont inférieurs aux taux du marché et qui sont destinés à des ménages dont le revenu se situe entre 50 et 70 pour cent du revenu médian du secteur.

On a aussi approuvé 54 autres ensembles—dont bon nombre sont en construction—donnant lieu à des engagements qui s'élèvent au total à près de 4,8 millions de dollars. Six autres ensembles approuvés s'étaient engagés à produire 76 logements abordables pour satisfaire leur obligation. Certains de ces engagements

pourraient ne pas se traduire par des paiements si les projets d'aménagement ne se réalisent pas.

Les montants donnés ci-dessus ne comprennent pas trois ensembles achevés ou presque achevés qui avaient pris des engagements volontaires avant l'adoption du programme officiel. Ces projets d'aménagement avaient versé près de 4,2 millions de dollars; la presque totalité du montant provenait d'un important aménagement mixte. Ils avaient aussi des engagements impayés de plus de 600 000 $.

Le fonds en fiducie pour le logement a versé environ 3,3 millions de dollars en subventions, prêts susceptibles de remise et prêts à long terme à l'appui de 12 ensembles de logements pour ménages à revenu modeste comportant au total 176 logements. Dans ces ensembles, on a utilisé l'argent pour aider à l'achat, à la remise en état et à la construction partielle des logements; pour verser des suppléments de loyer et des montants d'aide à la réinstallation aux ménages ayant été déplacés par les travaux de remise en état; et pour payer des frais préliminaires à l'aménagement, des impôts fonciers impayés et des frais de marketing.

En application de son programme d'accession à la propriété, le fonds a aussi versé 500 000 $ en prêts à long terme d'un maximum de 15 000 $ chacun afin d'aider au versement initial et au paiement des coûts liés à la conclusion de la vente.

Exemples canadiens

Development Cost Levies

Vancouver (Colombie-Britannique)

La ville prélève des redevances au centre-ville afin de couvrir certaines améliorations aux immobilisations. En vertu de la législation provinciale habilitante qui s'applique précisément à la ville, elle peut prélever des redevances pour les logements de remplacement, les parcs, les garderies, les canalisations et les autoroutes. Les redevances doivent être imposées sur tous les nouveaux aménagements qui créent la nécessité d'apporter des améliorations, à l'exception des églises, des ensembles de logement social, des petits immeubles résidentiels et des immeubles modifiés sans que la superficie en soit augmentée.

La loi définit essentiellement les logements de remplacement comme étant des logements destinés aux personnes qui ont été déplacées par des aménagements nouveaux et qui sont incapables de trouver des logements abordables. La ville utilisera les fonds pour le logement afin de remplacer les chambres individuelles que les nouveaux aménagements ont fait disparaître.

Règlement principal

La redevance a été introduite pour la première fois au début de 1992 et s'appliquait à la plus vieille section du centre-ville, constituée de quelque 30 pâtés de maisons. La redevance sur tout type d'aménagement, initialement fixée à 64,50 $ le m² (6 $ le pied carré), est maintenant de 65,52 $ le m² (6,18 $ le pied carré). Dans ce secteur en particulier, la ville s'attend à prélever 43 millions de dollars sur 25 ans, des aménagements additionnels permis en application des nouvelles dispositions de zonage. Cette somme couvrira 37 pour cent des coûts d'amélioration projetés; 42 pour cent seront consacrés aux logements de remplacement et le reste ira aux parcs et aux garderies.

Depuis 1992, on a instauré des redevances visant les frais d'aménagement dans six autres secteurs, mais ce n'est que dans deux cas que l'on affectera de l'argent aux logements de remplacement. Les taux actuels sont de 34,98 $ le m² (3,32 $ le pied carré) pour tous les types d'aménagement dans un secteur, et les taux varient de 21,53 $ à 53,82 $ le m² (2 $ à 5 $ le pied carré) dans l'autre secteur, tout dépendant des types d'aménagement.

Les redevances sont imposées systématiquement dans tout le centre-ville, à la suite de l'adoption d'un nouveau règlement de zonage qui s'appuie sur de nouveaux plans communautaires pour chaque secteur. Le montant de la redevance et la proportion qui est consacrée aux logements de

Résumé

Nom de l'initiative :	***Development Cost Levies***
Municipalité :	City of Vancouver (Colombie-Britannique)
Population :	515 000
Type d'initiative :	Programme de contribution—frais d'aménagement
Début (révisions) :	1992 (1994 et 1996)
But :	Fournir des fonds pour diverses améliorations planifiées aux immobilisations, incluant les logements requis pour remplacer les logements de types chambres individuelles perdus en raison des réaménagements.
Règlement :	Tous les aménagements commerciaux et les grands aménagements résidentiels de certains secteurs doivent verser des redevances pour les améliorations aux immobilisations qui sont planifiées dans ces secteurs. Les redevances et les améliorations varient d'un secteur à l'autre. La première redevance, qui s'applique au centre-ville, plus vieux, est de 65,52 $ le m². Quarante-deux pour cent de ce montant sert aux logements de remplacement. Les autres redevances sont moins élevées, et on en consacre une moins grande part au logement.
Réalisations :	Contribution de 5,2 millions de dollars pour le logement, dont 4,5 millions de dollars sont provenus du premier secteur.
Personne-ressource :	Jill Davidson 604 873-7670 Senior Housing Planner Department of Housing and Properties

remplacement varient d'un secteur à l'autre. Au moment d'établir les taux respectifs, la ville examine les nouveaux aménagements projetés dans chaque secteur, les coûts des améliorations publiques qui y sont liés et la possibilité que le nouvel aménagement paie les améliorations requises. Les redevances prélevées dans chaque secteur seront entièrement dépensées dans ce secteur.

Résultats généraux

Au milieu de 1998, 5,2 millions de dollars avaient été recueillis dans les trois secteurs pour les logements de remplacement, et 86 pour cent de ce montant était venu de la première redevance établie pour la vieille partie du centre-ville.

Jusqu'à maintenant, les fonds ont été utilisés pour acheter et remettre en état un hôtel offrant des chambres individuelles, et pour acheter un terrain en vue de la production de logements sans but lucratif.

Employee Housing Service Charge
Whistler (Colombie-Britannique)

Whistler, une importante station de ski au nord de Vancouver, a subit des pressions liées aux aménagements touristiques pendant de

Résumé

Nom de l'initiative :	***Employee Housing Service Charge***
Municipalité :	Resort Municipality of Whistler (Colombie-Britannique)
Population :	7 000
Type d'initiative :	Programme de contribution—droits de compensation
Début (révisions) :	1991 (révision annuelle des droits 1992-1996)
But :	Produire des logements abordables neufs pour les employés des nouveaux aménagements commerciaux, industriels et touristiques.
Règlement :	Les nouveaux aménagements commerciaux, industriels et touristiques sont tenus de contribuer un montant de 5 578 $ par employé, ou l'équivalent en places pour employés. Une fois converti, ceci correspond à 112 $ le m² pour les aménagements commerciaux, 22 $ le m² pour les aménagements industriels, et 1 116 $ par chambre d'hôte dans un lieu d'hébergement touristique.
Réalisations :	Contribution de 6,6 millions de dollars
Personne-ressource :	Mike Purcell 604 688-6018 Acting Director Department of Planning and Development

nombreuses années. Ces pressions ont mené à une grave pénurie de logements abordables.

En réponse à cette situation, la ville a élaboré diverses politiques visant précisément le logement destiné aux employés. Ces politiques ont été présentées en détail pour la première fois dans la Resident Employee Accommodation Policy de 1988, mais elles ont fait l'objet de nombreuses précisions, dont les plus récentes sont énoncées dans la Affordable Employee Housing Strategy de 1996.

En application de ce cadre stratégique, la ville a lancé son Employee Housing Service Charge en 1991, lequel a régulièrement été mis à jour jusqu'au début de 1996. Ces dispositions ont été adoptées en vertu des pouvoirs spéciaux qui sont conférés aux collectivités de villégiature de la province. Ces pouvoirs permettent à Whistler de prélever des droits sur les terrains et les améliorations en vue de la réalisation de travaux municipaux et de la prestation de services municipaux.

La ville a travaillé d'autres façons à la production de logements pour les employés. Plus particulièrement, en 1983, de concert avec cinq grands employeurs de la ville, elle a mis sur pied un organisme sans but lucratif visant à produire des logements pour les employés qui, autrement, ne pouvaient trouver de logements abordables dans la collectivité. En conséquence de cette initiative et d'autres efforts déployés, la ville a maintenant un important parc de logements qui sont soumis à des ententes exigeant qu'ils soient occupés par des employés et, parfois, que les loyers et les prix de vente soient conformes à des taux donnés.

Règlement principal

En application de ce programme, tous les nouveaux aménagements commerciaux, industriels et touristiques doivent contribuer à la production de logements pour les employés. Le programme s'applique aux nouvelles constructions, aux agrandissements de structures existantes et aux changements de destination donnant lieu à la création d'emplois supplémentaires. L'hébergement de touristes dans les résidences privées n'est pas soumis au programme.

En 1991, la contribution requise correspondait à 5 000 $ par employé, soit le montant nécessaire pour recouvrer 20 pour cent du coût estimatif de production des logements additionnels requis pour le secteur public.

Le taux actuel est de 5 578 $ par employé. Si l'on traduit en terme d'emplois créés par les diverses destinations, ce montant correspond à environ 112 $ le m² de superficie brute pour les aménagements commerciaux, 22 $ le m² pour les aménagements industriels, et 1 116 $ par chambre d'hôte dans les lieux d'hébergement touristique.

La contribution peut prendre la forme d'un paiement en espèces versé dans le compte de réserve de la municipalité pour le logement des employés, de la création de places pour les employés dans la nouvelle construction ou dans des installations existantes, ou du paiement à l'avance de 10 ans de loyer pour l'utilisation de logements produits par l'organisme sans but lucratif de la municipalité. L'entente de paiement à l'avance du loyer est soumise à un renouvellement aux dix ans, pour une période totale de 100 ans.

On peut envisager d'autres formes de contributions de valeur équivalente, par exemple sous la forme de terrains viabilisés, ou même de la production de logements pour les travailleurs saisonniers s'il est opportun de le faire.

Selon l'option de construction, un studio autonome ou une chambre de moins de 10 m² dans une habitation ordinaire est acceptable en guise de place pour un employé. Les chambres plus grandes comptent pour deux places. Ces places doivent être contrôlées au moyen d'une entente qui en limite l'occupation à des employés travaillant dans la ville.

Les montants en espèces versés dans le compte de réserve sont affectés exclusivement à la production de logements abordables pour les employés. Le but visé est de faire en sorte que l'organisme de logement de la ville, créé en 1997, utilise les fonds pour aller chercher le plus d'investissements privés possible en vue de la production de nouveaux logements locatifs.

Le modèle d'aménagement que l'on suit actuellement comporte l'achat de terrains, lesquels sont vendus à des promoteurs privés à un prix inférieur au prix du marché, à la condition qu'ils y construisent des logements qui demeureront abordables en permanence. Le nombre de logements abordables à construire est fixé au cas par cas. Les promoteurs sont choisis au moyen d'un appel de propositions. Le loyer ou le prix des logements est contrôlé au moyen d'ententes.

Dans l'ensemble, ce programme et le cadre stratégique connexe visent à accroître l'offre de logements abordables traditionnels pour tous les employés permanents. Les logements produits ne sont pas liés précisément aux employeurs qui y ont contribué. Il s'agit d'un changement par rapport aux politiques antérieures, lesquelles portaient davantage sur les logements fournis par les employeurs pour leurs employés. Souvent, ces logements étaient des installations partagées qui convenaient aux employés à court terme et aux employés saisonniers. On construisait peu de logements pour les employés permanents. Cependant, il arrivait souvent que leurs employeurs leur versent une aide au loyer ou à l'achat.

Résultats généraux

À la fin de 1997, on avait recueilli plus de 5,7 millions de dollars. On peut s'attendre à un

autre montant de quelque 4 millions de dollars qui proviendrait des aménagements approuvés.

Jusqu'à maintenant, aucun logement n'a été construit. On a acheté le terrain et entrepris le travail initial en vue d'un ensemble de logements. D'autres propriétés sont sur le point d'être acquises.

Housing Requirements for Commercial Development

Banff (Alberta)

Banff est un lieu de villégiature populaire qui se trouve dans le Parc national de Banff. De fortes pressions touristiques, combinées à des terrains restreints, ont mené à une pénurie de logements abordables pour les nouveaux employés de l'industrie touristique, ainsi que pour les résidents de longue date.

Depuis sa constitution en 1990, la ville exige des nouveaux aménagements commerciaux qu'ils contribuent à la production de logements par l'application de son règlement de zonage. Cette exigence est la continuité d'une initiative semblable lancée par Parcs Canada et selon laquelle la production de logements était spécifiquement liée aux nouveaux employés qu'exigeait l'aménagement commercial particulier. La municipalité a modifié le but visé, lequel est maintenant d'accroître le parc de logements convenables, étant donné que la démarche antérieure était trop difficile à administrer.

Règlement principal

L'aménagement de nouveaux locaux commerciaux, ou le changement de destination de locaux commerciaux existants, doit donner lieu à

Résumé

Nom de l'initiative :	***Housing Requirement for Commercial Development***
Municipalité :	Town of Banff (Alberta)
Population :	6 800
Type d'initiative :	Programme de contribution—droits de compensation
Début (révisions) :	1990
But :	Produire des logements abordables pour les employés de nouveaux aménagements commerciaux.
Règlement :	Les nouveaux aménagements commerciaux sont tenus de produire des logements dans une proportion d'une demi-chambre par employé. Ceci est converti en exigence fondée sur la superficie pour les divers types de destination commerciale, tout dépendant du nombre moyen d'emplois créés. Les petits aménagements dont l'obligation ne dépasse pas la production de trois chambres peuvent verser des charges substitutives de 15 000 $ par chambre.
Réalisations :	Contribution de 400 000 $ en droits, et construction de 150 à 200 logements.
Personne-ressource :	Trent Harder 403 762-1215 Development Planner

la construction de nouveaux logements à l'intérieur des limites de la ville.

L'exigence, qui s'appuie généralement sur la production d'une demi-chambre par nouvel employé, varie selon l'usage commercial, en fonction du nombre moyen d'emplois créés (voir le tableau 2).

Tout logement démoli dans le cadre de l'aménagement commercial doit également être remplacé par le nombre équivalent de chambres, en plus de ce qui précède.

On accepte que les petits aménagements dont l'obligation ne dépasse pas trois chambres versent des contributions de 15 000 $ par chambre au compte de réserve pour le logement de la ville. Cette option est offerte depuis 1992.

Il faut généralement que les logements soient de type traditionnel pour les employés permanents, mais la ville acceptera dans certains cas des logements convenant aux employés saisonniers. De façon plus précise, on peut accepter de nouveaux logements sans cuisine privée à condition que d'autres installations soient disponibles sur place pour desservir le personnel temporaire.

Tableau 2 :
Logements que doivent produire les aménagements commerciaux à Banff

Il faut produire une chambre pour ce qui suit :	
Restaurants et bars	200 m²
Magasins de détail	100 m²
Services professionnels, financiers et de soutien	50 m²
Autres commerces et services commerciaux	133 m²
Services gouvernementaux et institutionnels	200 m²
Entrepôts	200 m²
Hôtels comptant moins de 60 chambres	10*
entre 60 et 100 chambres	8*
plus de 100 chambres	6*
Auberges	10*

* en plus de toutes exigences supplémentaires concernant les installations pour manger, les commerces et autres utilisations accessoires.

Les nouveaux logements doivent être achevés avant que l'aménagement commercial soit occupé.

Résultats généraux

De 1992 à la fin de 1997, les contributions générées ont été de plus de 400 000 $.

Bon nombre des promoteurs ont produit des logements, plutôt que de payer les droits. On a produit jusqu'à 50 logements par année. Une façon acceptable de produire les logements requis est d'acheter et de démolir un vieil immeuble sur un grand terrain, de construire un ensemble de quatre à six logements en copropriété et de vendre les logements sur le marché libre.

Aucun plafond de revenu n'est fixé pour ces logements. En raison de la façon dont les logements sont aménagés, ils ont tendance à être plus petits. On s'attend ainsi à ce que leur prix demeure raisonnable.

Tous les fonds recueillis à ce jour, exception faite d'un petit montant en fiducie, ont été transférés à la société d'habitation de la ville, laquelle a été créée en 1993. Son mandat est d'améliorer l'abordabilité du logement dans la collectivité. Ses activités ont aussi été soutenues par des crédits alloués par la municipalité et par les produits de ses activités d'aménagement.

Les efforts initiaux de la société d'habitation étaient de rendre plus abordables les logements individuels traditionnels pour propriétaires-occupants pour les familles à revenu modeste habitant dans la collectivité depuis longtemps. La société produit des logements qu'elle vend à un prix inférieur aux prix du marché, tout en ayant un prêt hypothécaire de second rang servant à garantir la subvention publique. Elle a achevé et vendu environ 80 logements de ce genre.

Affordable Housing Statutory Reserve

Richmond (Colombie-Britannique)

La ville de Richmond, une banlieue presque entièrement construite et située dans la région

Résumé

Nom de l'initiative :	***Affordable Housing Statutory Reserve***
Municipalité :	City of Richmond (Colombie-Britannique)
Population :	140 000
Type d'initiative :	Programme de contribution
Début :	1989
But :	Fournir du financement pour l'achat de terrains en vue de la construction d'ensembles de logement sans but lucratif.
Règlement :	Les aménagements résidentiels importants qui cherchent à obtenir des changements de zonage sont encouragés à verser des droits.
Réalisations :	Contribution de 2 millions de dollars.
Personne-ressource :	Carolyn Morrison 604 276-4220 Social Housing Planner Planning Department

urbaine de Vancouver, a autorisé l'établissement de ce fonds de réserve pour le logement par l'adoption de sa Affordable Housing Policy en 1989. Le but convenu de la réserve était d'accumuler des fonds pour l'achat de terrains qui pourraient être loués en vue de la construction de logements sans but lucratif à l'aide de fonds fédéraux-provinciaux.

Règlement principal

En application de cette politique, on encourage les promoteurs d'importants ensembles de logement du marché qui ont besoin d'un changement de zonage à verser une contribution au fonds de réserve. L'application de la politique demeure flexible. Il n'y a pas de directives portant sur la taille ou le type d'ensembles touchés, ni sur le montant de la contribution. On n'offre pas explicitement de concessions comme des primes de densité en retour. La contribution est négociée au cas par cas.

Résultats généraux

Au milieu de 1998, environ 1,8 million de dollars avaient été versés par quatre aménagements. La totalité du montant a été recueilli avant 1992. Depuis, les activités d'aménagement ont ralenti et aucune contribution n'a été versée.

Pour tous ces ensembles, il a fallu négocier des ententes d'aménagement visant l'attribution par la ville de droits additionnels d'aménagement en échange des contributions pour le logement et les installations. Il faut un marché soutenu pour que la ville jouisse d'une position de négociation forte.

Les fonds ont en partie été utilisés pour l'achat de plusieurs terrains non aménagés; un terrain a par la suite été loué et on y a aménagé un ensemble sans but lucratif de 48 logements.

Les primes de densité, que l'on désigne aussi par zonage incitatif en certains endroits, encouragent les promoteurs de nouveaux aménagements commerciaux et résidentiels à produire des logements abordables et diverses installations publiques sur une base volontaire, en échange d'une augmentation de la surface habitable qu'il est possible d'aménager.

Cette section porte sur des programmes municipaux permanents qui utilisent les primes de densité comme démarche structurée et soutenue visant à produire des logements abordables. Dans le cadre de ces programmes, les primes de densité sont typiquement disponibles de droit pour de nombreux terrains situés dans de grands secteurs, sous réserve de certaines limites et règles établies et uniformes.

De nombreuses municipalités utilisent aussi à l'occasion les primes de densité pour l'aménagement d'un ou de plusieurs terrains. Bien que cette utilisation des primes de densité soit nettement plus courante que les primes de densité offertes dans le cadre de programmes permanents, elle ne relève pas de la portée de cette étude.

Les programmes de primes de densité sont généralement associés à d'importants secteurs du centre-ville ou à des secteurs aussi intensivement aménagés. Ce n'est que dans ces secteurs que des installations pouvant générer des revenus importants se trouvent en quantité suffisante pour susciter la participation. De plus, ce n'est que dans ces secteurs que l'accroissement de la taille des immeubles n'aura généralement aucun effet négatif sur l'environnement ou sur l'infrastructure environnante.

Types de programmes

On utilise les primes de densité de différentes façons. Les principales différences résident dans les destinations qui obtiennent des primes de densité—commerciales ou résidentielles—et dans la façon dont les primes sont attribuées—de droit ou négociées.

Primes de densité commerciales

Les primes de densité commerciales sont principalement attribuées pour des projets importants de locaux de bureaux, mais il arrive que des projets de commerces de détail et d'hôtels puissent en bénéficier.

De nombreux territoires aux États-Unis recourent aux primes de densité commerciales pour obtenir diverses installations publiques, mais il semble qu'on ne les utilise que dans très peu de cas pour les logements destinés aux ménages à revenu modeste. Les programmes connus sont, notamment, ceux de Seattle, Miami, Orlando et Tampa. Un programme semblable à Hartford vise le logement du marché. De ces programmes, seul celui de Seattle s'est révélé productif et ce, dans une mesure restreinte seulement (description dans la présente section).

Ces programmes visent généralement à obtenir le paiement de droits. La production de logements sur le terrain ou ailleurs est parfois une option, mais on n'y recourt pas à moins que les locaux commerciaux fassent partie d'un ensemble diversifié.

On confond parfois les programmes de primes de densité commerciales et les programmes de compensation car les deux comportent le versement de droits de la part des aménagements de locaux de bureaux. Les programmes de compensation présentent deux différences fondamentales : ils sont obligatoires et n'offrent pas de primes de densité en guise de compensation des coûts.

Au moins deux des villes susmentionnées, soit Seattle et Hartford, ont d'abord envisagé d'édicter des programmes de compensation, mais l'opposition des promoteurs et les risques de contestation en cour les en ont dissuadées.

Au Canada, seule Toronto semble avoir utilisé les primes de densité commerciales de façon soutenue, comme nous l'indiquons plus loin.

Primes de densité résidentielles

Contrairement aux programmes commerciaux, les programmes de primes de densité résidentielles visent généralement en priorité la production de logements abordables aux États-Unis, ou l'acquisition de terrains aménageables pour de tels logements au Canada. On accepte parfois des charges substitutives, mais en général seulement quand les options prioritaires ne sont pas possibles.

Selon la description générale, les primes de densité résidentielles pourraient aussi englober les programmes d'inclusion fondés sur des stimulants. Le fonctionnement de l'un et de l'autre est le même : dans les deux cas on accorde une densité accrue en échange de la production de logements. Ce qui les distingue principalement, c'est le type et l'échelle des aménagements auxquels ils sont associés. Le zonage d'inclusion est généralement associé aux aménagements de banlieue à faible densité, alors que les primes de densité sont liées aux aménagements urbains de grande hauteur.

On a relevé un seul programme de primes de densité résidentielles productif aux États-Unis—celui de la ville de New York. L'absence de programmes de primes de densité résidentielles s'explique probablement par les conditions qui prévalent dans la plupart des régions urbaines américaines. Étant donné que très peu d'entre elles attirent la production de logements du marché, le fait d'offrir le droit de construire davantage de logements n'a aucune valeur.

Certaines villes canadiennes, dont Vancouver, Burnaby et Toronto, ont régulièrement recouru à des primes de densité résidentielles, mais de façon quelque peu différente.

Primes de densité accordées de droit ou négociées

Les primes de densité peuvent être accordées de deux façons : elles peuvent être offertes de droit, conformément à des restrictions et à des règles établies généralement dans le règlement de zonage, ou faire l'objet d'ententes négociées au cas par cas. La première de ces deux démarches est celle qui est la plus utilisée dans le cadre des programmes américains, alors que la seconde est celle que l'on a utilisée à ce jour dans les programmes canadiens les plus comparables.

Les règles prescrites dans le cadre des programmes de primes de densité accordées de droit aux États-Unis peuvent couvrir de nombreux aspects. En général, elles énoncent les installations qui sont admissibles à des primes, la densité qui peut être accordée pour chaque installation, et la densité maximale qui peut être accordée pour diverses catégories de terrains. Les règles peuvent aussi inclure des normes de conception à utiliser pour chacune des installations. Par exemple, le système de prime de Seattle, probablement le plus élaboré, est décrit dans un document de 100 pages.

Il faut reconnaître que de nombreux aspects de planification et de procédure interviennent dans la décision de choisir l'une ou l'autre de ces deux démarches. Ils dépassent la portée du présent rapport.

L'expérience présentée dans ce rapport fait ressortir un aspect important qu'il faut aussi prendre en compte. Les primes de densité accordées à la suite de négociations portant sur les emplacements particuliers ont donné de très bons résultats. Il semble que cette démarche fonctionne parce que les primes peuvent être adaptées aux possibilités qui sont liées à un emplacement particulier et à des conditions de marché particulières.

Par comparaison, les programmes structurés de primes accordées de droit n'ont pas encore

démontré qu'ils pouvaient donner lieu à une production notable de logements abordables. Aucun des programmes, parmi la poignée d'exemples qui existent, n'a donné de résultats valables. C'est aussi vrai même si l'on tient également compte des programmes d'inclusion fondés sur des stimulants.

On peut supposer diverses raisons pour cette absence de production. Le succès des programmes fondés sur des stimulants dépend de la densité additionnelle qui est offerte. Il est difficile d'établir des limites de densité pertinentes qui seront accordées de droit, en permanence, pour un large éventail de terrains sur une longue période de temps. Dans les circonstances, on peut à juste titre s'attendre à ce que les municipalités fassent preuve de prudence concernant ce qu'elles accordent, particulièrement quand la densité accrue peut avoir des répercussions sur l'aménagement et l'infrastructure des environs.

La plupart de ces programmes offrent aussi des primes pour des installations autres que les logements abordables. Ces autres installations sont souvent plus attrayantes pour les promoteurs privés parce qu'elles sont plus faciles à produire et qu'elles ont pour effet de rehausser leurs aménagements. Par conséquent, ces installations s'approprient tout intérêt éventuel dans les primes de densité.

Exemples canadiens

Comme nous l'avons indiqué plus tôt, un petit nombre de municipalités canadiennes ont utilisé régulièrement et avec succès les primes de densité. Contrairement aux villes américaines, les municipalités canadiennes ont recouru nettement davantage aux primes négociées.

Il semble que Toronto soit la seule ville canadienne à avoir recouru de façon soutenue aux primes de densité commerciales. À vrai dire, il ne s'agissait pas d'un programme officiel parce que les primes de densité étaient négociées sans limites préétablies ni aucune autre règle. Nous l'avons inclus dans le présent rapport parce que certaines des règles ont évolué avec le temps, au fil des diverses négociations. De plus, il ressort comme étant apparemment l'exemple le plus fructueux d'utilisation soutenue de primes de densité dans les deux pays.

L'expérience de Toronto est aussi instructive d'un autre point de vue. Le recours à la négociation a soulevé diverses préoccupations : notamment, on avait l'impression que l'aménagement qui était réalisé était trop gros et que les promoteurs profitaient du système au détriment du public. Ces préoccupations ont fini par contribuer à la réduction de ces pratiques d'attribution de primes de densité.

Diverses municipalités canadiennes, dont Toronto, Vancouver et Burnaby, ont aussi régulièrement accordé, par la négociation, des droits d'aménagement résidentiel additionnels afin d'obtenir des terrains en vue de la production de logements sans but lucratif dans d'importants aménagements résidentiels. Ces efforts particuliers n'entrent pas facilement dans l'une ou l'autre des trois catégories utilisées dans le présent rapport. Comme nous l'avons indiqué antérieurement, on constate certaines ressemblances par rapport aux programmes d'inclusion fondés sur des stimulants, particulièrement en ce qui concerne l'objectif fondamental d'intégrer des logements dont les loyers ou les prix sont inférieurs aux taux du marché dans les aménagements de logements du marché, mais ils sont très différents à bien d'autres égards (voir le tableau 1, dans la section portant sur le zonage d'inclusion).

Bien que nous ayons inclus ces programmes dans la présente section, il est à noter qu'ils ont utilisé les primes de densité dans le sens généralement accepté du terme. En pareils cas, la densité était établie dans le cadre d'une entente complète couvrant de nombreux aspects de la planification et ne comportant aucun lien explicite entre l'augmentation de la densité et la production de logements sans but lucratif. De plus, alors que les primes de densité sont habituellement déterminées en fonction d'une densité de base connue, il n'existait pas de base dans ces cas puisqu'il

s'agissait généralement de changements de destination, d'industrielle à résidentielle.

Dans le passé, Toronto et Vancouver ont toutes deux aussi adopté divers programmes de primes de densité de droit visant à encourager les promoteurs privés à intégrer des logements aidés par le gouvernement dans leurs ensembles résidentiels. Alors que les fournisseurs de logement sans but lucratif profitaient souvent des primes, peu de promoteurs privés les ont utilisées.

Deux municipalités de la région de Vancouver, Burnaby et North Vancouver, ont aussi récemment adopté des politiques officielles en matière de primes de densité, mais seule Burnaby est passée, à ce jour, à l'établissement d'un règlement de mise en oeuvre. De nombreuses autres municipalités de la Colombie-Britannique étudient maintenant la possibilité de recourir à des primes de densité dans le cadre de programmes structurés semblables. Cet état de fait découle de l'adoption d'une loi provinciale, en 1993, donnant clairement aux gouvernements locaux le pouvoir, pour la première fois, d'accroître la densité en échange de la production de logements abordables ou d'installations publiques.

Exemples américains

Downtown Housing Bonus Program et Transfer of Development Rights Program

Seattle (Washington)

La ville de Seattle a mis en oeuvre un programme élaboré de primes de densité pour les projets d'aménagement de locaux de bureaux du centre-ville, ainsi qu'un système étroitement lié de transfert des droits d'aménagement. Ces deux éléments représentent ensemble l'initiative fondée sur des stimulants la plus complète aux États-Unis en ce qui concerne la promotion et la préservation des logements abordables du centre-ville.

Ces deux programmes ont été mis en application en 1985 dans le cadre du code de zonage de la ville. Ils faisaient partie d'un ensemble de mesures liées à son nouveau plan pour le centre-ville. Ces mesures visaient à créer un noyau urbain actif et diversifié, particulièrement en faisant la promotion d'un centre-ville offrant diverses options de logement.

La ville avait initialement proposé un programme de compensation obligatoire comme celui de San Francisco, mais a imaginé cette démarche fondée sur des stimulants après que les milieux des affaires et de l'aménagement aient exprimé leur opposition.

Les programmes n'ont pas vraiment changé depuis leur adoption, mais divers ajustements y ont été apportés au cours des années. Au moment de sa création, le programme de transfert des droits d'aménagement visait les logements à loyer modique existants et les immeubles présentant un intérêt. En 1993, des dispositions spéciales ont été ajoutées, englobant les théâtres d'intérêt pour les arts d'interprétation.

Le programme de primes avait initialement pour but de promouvoir le logement pour ménages à revenu moyen au centre-ville parce que des fonds gouvernementaux étaient disponibles, à cette époque, pour les logements destinés aux ménages à revenu modeste. En réponse aux réductions ultérieures du financement, le règlement a été modifié, en 1987 et 1989, de manière à cibler les ménages à revenu modeste. Ces changements reflètent également le point de vue de plus en plus courant selon lequel les ressources publiques ne devraient pas être consacrées à des logements que le secteur privé peut construire sans aide.

Règlement principal : programme de primes

En application des dispositions relatives aux primes, les aménagements commerciaux de certains secteurs du centre-ville peuvent obtenir une augmentation de la superficie aménageable en échange d'une longue liste de bienfaits publics. En plus du logement abordable, la liste comprend des installations culturelles (théâtres et musées), des installations pour les piétons (élargissement des trottoirs, protection contre les intempéries et accès aux arrêts des transports en commun), des

Résumé

Nom de l'initiative :	***Downtown Housing Bonus Program***
Municipalité :	City of Seattle (Washington)
Population :	550 000
Type d'initiative :	Zonage incitatif - primes de densité commerciales de droit
Début (révisions) :	1985 (1987 et 1989)
But :	Produire des logements abordables pour les ménages à revenu modeste au centre-ville. (Initialement, pour produire des logements pour ménages à revenu moyen au centre-ville.)
Règlement :	Les nouveaux projets d'aménagement de locaux de bureaux au centre-ville peuvent obtenir une augmentation de la densité de droit, conformément à certaines restrictions et règles prescrites, en produisant des logements pour ménages à revenu modeste. Les promoteurs peuvent obtenir une augmentation de la densité en construisant de nouveaux logements, en remettant en état des logements existants, en convertissant des immeubles à destination non résidentielle et en versant un montant en espèces. Les contributions en espèces sont fixées à 215 $ et à 140 $ le m² pour les deux secteurs du centre-ville.
Réalisations :	Contributions de 2,8 $ utilisées pour la production de 159 logements pour ménages à revenu modeste.
Nom de l'initiative :	Transfer of Development Rights Program
Type d'initiative :	***Transfert des droits d'aménagement***
Début (révisions) :	1985 (1988 et 1993)
But :	Conserver des logements à loyer modique dans le centre-ville.
Règlement :	Les nouveaux projets d'aménagement de locaux de bureaux au centre-ville peuvent aussi obtenir une augmentation de la densité en achetant les droits d'aménagement non utilisés par des ensembles existants de logement à loyer modique et par des structures présentant un intérêt.
Réalisations :	Remise en état et préservation de 422 logements pour ménages à faible revenu.
Personne-ressource :	Jane Voget 206 684-0343 Project Manager Department of Housing and Human Services

installations urbaines (esplanades, atriums publics, jardins suspendus et ornementation du haut des immeubles), du stationnement de courte durée et des locaux pour des garderies et des services sociaux. Les dispositions visent principalement les aménagements de locaux de bureaux, mais dans certains secteurs, les hôtels et les locaux pour commerces de détail peuvent aussi profiter des primes.

Chacun de ces avantages comporte ses propres règles, énoncées dans un manuel de 100 pages, qui régissent le calcul des primes et les exigences de conception relatives à l'emplacement, à la taille, à l'accès, au mobilier ou à l'aménagement paysager, ainsi qu'à d'autres aspects, selon le cas.

On encourage principalement la production de logements pour les ménages à revenu modeste au moyen d'un système progressif de primes. Aux secteurs du centre-ville visés s'applique une série progressive de rapports plancher-sol permis, en plus du rapport plancher-sol de base. Les primes de densité de premier niveau s'obtiennent par la production d'installations publiques non résidentielles, les primes de deuxième niveau, par la production de logements et l'achat de transferts des droits d'aménagement, et les primes de troisième niveau, par l'achat de théâtres et de transferts de droits d'aménagement résidentiel. Par exemple, dans le principal secteur central des édifices à bureaux là où les densités les plus élevées sont permises, la base est un rapport plancher-sol de cinq, alors que le maximum à chaque niveau est de sept, dix et quatorze. Les valeurs sont différentes dans d'autres secteurs, et en certains endroits, les transferts de droits d'aménagement ne sont pas permis.

En application du programme de primes, on peut obtenir une superficie commerciale additionnelle de différentes façons : en construisant de nouveaux logements, en remettant en état des logements vacants, en convertissant des immeubles commerciaux en immeubles résidentiels ou en versant un montant à un fond approuvé pour le logement ou pour un aménagement de logements sans but lucratif. On peut obtenir une augmentation de la superficie séparément, en application du système de transferts de droits d'aménagement, par l'achat de droits d'aménagement provenant d'ailleurs.

Dans le cas de contributions en espèces, la superficie aménageable additionnelle se fonde sur un paiement de 20 $ et de 13 $ le pied carré de superficie brute (215 $ et 140 $ le m²), tout dépendant du secteur du centre-ville. Les contributions antérieures, jusqu'à 1994, étaient de 15,30 $ et de 10,00 $ le pied carré (165 $ et 107 $ le m²).

En ce qui concerne la production de logements, la superficie aménageable additionnelle est déterminée au moyen d'une matrice de rapports fixes qui varient selon l'abordabilité des logements, le type de construction et l'emplacement de l'aménagement commercial. Ces rapports ne sont redressés que lorsque le logement fait l'objet d'une certaine forme de subvention publique. On encourage la construction et la remise en état en leur attribuant une valeur supérieure d'environ 30 pour cent aux contributions en espèces applicables à la même superficie. De même, on appuie la production de logements pour les ménages à revenu modeste en offrant pour de tels logements des primes progressivement plus élevées.

Les logements construits, remis en état ou aidés de quelque façon doivent être situés dans le centre-ville. Les logements ne doivent être offerts qu'aux ménages à revenu modeste, et au moins la moitié de ces logements doivent être destinés à des ménages à faible revenu. Leur abordabilité doit être garantie pendant 20 ans.

Règlement principal : système de transfert des droits d'aménagement

Le programme de transfert des droits d'aménagement sert à préserver les logements à loyer modique qui se trouvent au centre-ville en supprimant les pressions relatives au réaménagement et en encourageant l'offre de ressources du secteur privé pour la remise en état. Les droits d'aménagement non utilisés par des ensembles de logement à loyer modique peuvent

être vendus et appliqués à de nouveaux projets d'aménagement commerciaux dans certains secteurs du centre-ville. Les droits d'aménagement que l'on peut ainsi transférer correspondent à la différence entre la superficie des bâtiments sur le terrain et la superficie qui serait possible si le terrain était aménagé en fonction de la superficie maximale permise.

Les projets d'aménagement commercial peuvent utiliser les transferts de droits d'aménagement jusqu'à concurrence du rapport plancher-sol permis par le code de zonage. Les droits d'aménagement peuvent être achetés directement de l'ensemble de logement pour ménages à faible revenu ou auprès de la banque de droits d'aménagement de la ville. Les droits d'aménagements excédentaires peuvent servir pour d'autres projets d'aménagement.

La valeur des droits transférés est établie par négociation selon le marché. Dans les plus récents cas, le prix s'est situé entre 11 $ et 13 $ le pied carré (entre 120 $ et 150 $ le m²). La ville a préparé des directives sur la façon d'évaluer le prix.

Il faut utiliser les produits de la vente des droits d'aménagement à la remise en état des logements existants et à leur maintien, pendant 20 ans, en tant que logements entièrement destinés à des ménages à faible revenu. Les règles initiales permettaient une combinaison moitié-moitié de ménages à faible revenu et de ménages à revenu moyen.

Les ensembles de logements vacants ou occupés qui se trouvent au centre-ville sont admissibles, notamment la production de nouveaux logements dans des immeubles commerciaux convertis, à condition qu'ils comportent le minimum requis de logements pour ménages à faible revenu. La vente de droits d'aménagement partiels est permise. Les projets d'aménagement peuvent aussi profiter d'autres formes d'aide gouvernementale. En ce qui concerne les fournisseurs de logements sans but lucratif, tous les produits excédentaires doivent être utilisés pour un autre ensemble de logements pour ménages à faible revenu dans le centre-ville.

La ville a créé une banque de droits d'aménagement en 1988. Par son intermédiaire, elle achète les droits d'aménagement des ensembles de logements à loyer modique et des immeubles d'intérêt, puis les vend ultérieurement à des aménagements de locaux de bureaux au centre-ville qui veulent avoir une superficie supérieure. Ce processus permet à la ville de protéger et de rénover ces immeubles pendant les périodes de récession, alors que la demande de locaux commerciaux additionnels au centre-ville est faible, et de recueillir des fonds quand la demande est forte.

Résultats généraux

Le programme de primes de densité résidentielles a été utilisé quatre fois, dont une à la fin des années 80 et trois, au cours des années 90. Ensemble, ces projets d'aménagement ont obtenu des primes de 272 000 pieds carrés (25 000 m²) de superficie pour des locaux de bureaux en échange de paiements de plus de 2,8 millions de dollars. Cette somme a servi à contribuer à la production de 159 logements pour ménages à revenu modeste. Deux autres projets d'aménagement ont récemment été approuvés, et un autre, proposé, ce qui représente une possibilité de 75 000 pieds carrés au total (7 000 m²), donnant lieu à un montant de 852 000 $ pouvant aider à la production de 76 logements.

La faiblesse relative de cette production a été attribuée à deux facteurs : l'accumulation d'aménagements de locaux de bureaux approuvés, au moment où le programme a été lancé, et l'effet de la récession dans le domaine de la construction.

Le principal bénéficiaire du programme de primes, à ce jour, a été une tour de bureaux de 55 étages au centre-ville, approuvée en 1988. Cette tour, grâce à l'utilisation de diverses primes de densité, a doublé sa superficie permise, laquelle est passée de 540 000 pieds carrés

(50 000 m²) à 1,1 million de pieds carrés (100 000 m²). La plus importante prime, correspondant à 250 000 pieds carrés (23 200 m2), soit 13 étages supplémentaires, a été accordée en échange d'un montant de 2,5 millions de dollars versé à un organisme sans but lucratif pour la construction de 93 nouveaux logements pour ménages à revenu modeste. Les autres primes visaient l'accès au transport en commun, des garderies, des locaux pour commerces de détail, un escalier roulant extérieur, une esplanade, un atrium public, un jardin suspendu et l'ornementation du haut d'un immeuble.

À ce jour, le programme de transfert de droits d'aménagement a servi à la remise en état et à la préservation de 422 logements pour ménages à faible revenu situés sur neuf terrains du centre-ville.

La tour mentionnée précédemment n'a donné lieu qu'à trois transactions privées de transfert des droits d'aménagement, encore là, toute à la fin des années 80. Au total, le promoteur a acheté encore 41 500 pieds carrés (3 850 m²) d'espace commercial, moyennant près de 400 000 $. Ce montant a servi à la remise en état de 156 logements pour ménages à faible revenu.

La banque de droits d'aménagement est intervenue dans toutes les autres transactions. Au cours des années 90, elle a acheté environ 147 000 pieds carrés (13 700 m²) en droits d'aménagement, moyennant environ 1,75 million de dollars, à six propriétés comportant 266 logements existants pour ménages à faible revenu. On envisage actuellement l'achat des droits d'aménagement excédentaires de trois autres propriétés comportant en tout 350 logements. À la fin de 1996, la banque a vendu au promoteur d'un important projet d'aménagement d'hôtel 130 000 pieds carrés en droits d'aménagement accumulés, contre 1,47 million de dollars.

Mesures connexes

Seattle utilise une part importante des impôts fonciers pour produire des logements pour ménages à revenu modeste. Au moyen de sa Housing Levy, une surtaxe spécialement affectée, la ville mettra de côté 59,2 millions de dollars sur sept ans, à compter de 1996. La redevance est le résultat d'un récent référendum public qui a fait ressortir l'approbation de la majorité des votants. Soixante-dix pour cent des fonds sont engagés pour la production de logements locatifs pour ménages à faible revenu. Le reste servira à aider les ménages à très faible revenu dont les logements ont besoin de réparations, et les ménages à faible revenu qui veulent accéder à la propriété, ainsi qu'à faire fonctionner et maintenir des ensembles de logement locatif pour les ménages à revenu extrêmement faible.

Il s'agit de la troisième redevance du genre. Les redevances antérieures visaient le logement pour les aînés, le logement aidé, les services de soutien pour les gens ayant des besoins spéciaux et le logement pour les familles de travailleurs.

Par l'intermédiaire de son Growth Related Housing Program, instauré en 1985, la ville a consacré au logement pour les ménages à faible revenu une partie des impôts fonciers additionnels prélevés sur les nouveaux aménagements au centre-ville. Selon la formule utilisée au début, au cours de la première année d'un aménagement achevé, le montant total de l'accroissement des impôts fonciers allait au programme de logement. Ensuite, au cours de chacune des cinq années suivantes, le montant destiné au programme diminuait de 20 pour cent jusqu'à ce que le montant à payer le soit entièrement. De cette façon, on avait recueilli 6,8 millions de dollars à la fin de 1994, à un rythme approximatif de 900 000 $ au cours des quelques dernières années.

En raison des problèmes liés à l'obtention des données d'évaluation, on a modifié le programme à compter de 1995, de sorte qu'il se fonde sur une estimation de cette augmentation. En fait, le financement est maintenant une affectation directe du budget de la ville, et l'on a affecté encore 3,5 millions de dollars sur quatre ans, jusqu'à la fin de 1998.

Depuis 1986, les fonds ont servi à aider à la production de 348 logements dans 16 ensembles, que ce soit par la construction ou la remise en état. Quatre-vingt sept pour cent des logements se trouvent au centre-ville. Les logements sont destinés à des ménages à revenu très faible, dont la majorité ont un revenu inférieur à 30 pour cent du revenu médian et le reste, un revenu inférieur à 40 pour cent.

La ville a adopté deux autres mesures réglementaires connexes, mais moins fructueuses. Son Inclusionary Zoning Ordinance visant le centre-ville, adoptée en 1985, exige qu'au moins 10 pour cent des logements des nouvelles structures construites au centre-ville et comportant au moins 20 logements soient des logements abordables pour les ménages à revenu moyen et que leur abordabilité soit maintenue pendant 20 ans. La ville continue d'obtenir des logements abordables inclus au moyen de cette ordonnance, mais en raison du risque de contestation judiciaire, elle hésite à abaisser le plafond de revenu admissible et à imposer les exigences d'abordabilité à long terme.

Elle a adopté la Housing Preservation Ordinance en 1981, exigeant des propriétaires fonciers qui démolissent des logements pour ménages à faible revenu d'en remplacer un pourcentage donné et d'offrir une aide à la réinstallation des locataires, ou encore de verser un droit d'atténuation des répercussions dans un fonds de remplacement des logements. Après diverses contestations en justice, l'ordonnance a été invalidée en 1992 pour le motif qu'elle imposait une obligation indûment oppressive à un groupe particulier de propriétaires. D'un autre côté, la décision semblait indiquer qu'une forme d'imposition moins onéreuse et plus générale aurait pu être acceptée.

Inclusionary Housing Program
New York (New York)

La ville de New York a été une pionnière dans l'utilisation du zonage incitatif. Elle a modifié son code de zonage, en 1961, afin de permettre l'utilisation de primes de densité en échange d'une variété d'installations publiques, incluant le logement pour les ménages à revenu modeste. Depuis, les primes de densité ont été utilisées dans de nombreux secteurs de la ville.

Ce programme représente le seul programme incitatif de la ville qui vise le logement abordable. Il a été inclus dans le code de zonage de la ville en 1987 et n'a subit aucune modification depuis. Malgré son titre, il s'agit en fait d'une forme de primes incitatives. L'objectif convenu du programme est de préserver et d'encourager la diversité des logements en subventionnant les logements pour ménages à revenu modeste situés dans les secteurs mixtes qui ont tendance à s'embourgeoiser.

Règlement principal

Le programme prévoit une augmentation de la densité d'au plus 20 pour cent pour les nouveaux ensembles de logement du marché, en échange de la production, par la construction ou la remise en état, de logements pour ménages à revenu modeste.

La densité accrue ne peut être utilisée que sur les terrains de la ville dont le zonage permet la plus forte densité résidentielle, dans certains districts résidentiels de Manhattan. Ces districts englobent certains des quartiers résidentiels les plus denses, les plus diversifiés et les plus attrayants de la ville, comme ceux qui se trouvent à l'est et à l'ouest de Central Park. En application de ce programme, la densité de ces terrains peut être augmentée, passant d'un rapport plancher-sol de 10 à un maximum de 12.

La superficie additionnelle peut servir à la production d'autres logements du marché sur le même terrain que les logements pour ménages à revenu modeste ou ailleurs, ou elle peut être vendue à d'autres ensembles admissibles. La prime ne peut être utilisée avant que les logements pour ménages à revenu modeste ne soient achevés. Si la prime est utilisée sur un autre terrain, ce terrain doit se trouver à moins d'un demi-mille du district où se trouvent les logements pour ménage à revenu modeste. La ville n'exerce aucun contrôle sur la vente des

Résumé

Nom de l'initiative :	***Inclusionary Housing Program***
Municipalité :	City of New York (New York)
Population :	7 500 000
Type d'initiative :	Zonage incitatif—de droit/résidentiel
Début (révisions) :	1987
But :	Produire des logements abordables pour les ménages à revenu modeste
Règlement :	Accroissement de 20 pour cent de la densité résidentielle dans certains secteurs à forte densité en échange de la construction de deux à quatre fois la superficie en logements pour ménages à revenu modeste, selon qu'il s'agisse de logements neufs ou remis en état, sur le même terrain ou ailleurs, et sur des terrains publics ou privés.
Réalisations :	Construction de 315 logements.
Personne-ressource :	Jamie Smarr 212 863-5000 Director of Tax Incentive Programs Department of Housing, Preservation and Development

primes de densité. On estime que leur valeur actuelle se situe environ entre 40 $ et 60 $ le pied carré (430 $ à 650 $ le m²).

L'augmentation de la densité accordée dépend de divers facteurs, notamment si les logements pour ménages à revenu modeste sont des logements neufs ou remis en état, situés sur des terrains privés ou publics, et sur le même terrain que les logements du marché ou ailleurs. Par exemple, la superficie des logements du marché peut être de 2,2 fois supérieure à celle des logements pour ménages à revenu modeste quand il s'agit de travaux importants de remise en état sur un autre terrain fourni à peu de frais par un organisme public. Le maximum est de 4 fois la superficie, si l'on construit des logements pour ménages à revenu modeste sur des terrains privés.

Le programme est conçu pour donner lieu à la production de logements abordables par le secteur privé, moyennant un minimum d'intervention de la part de la municipalité. La construction ou la remise en état de logements pour ménages à revenu modeste doit être entièrement financée au moyen de la valeur accrue obtenue par l'augmentation de la densité. On permet le recours à des abattements d'impôt foncier, à une aide gouvernementale au fonctionnement et à des crédits d'impôt fédéraux pour faible revenu, mais pas l'aide gouvernementale sous la forme de prêts ou de subventions.

Les logements pour les ménages à revenu modeste qui sont ainsi créés ne sont pas grevés par une dette à long terme. Par conséquent, les loyers peuvent être maintenus à un bas niveau étant donné qu'ils ne doivent couvrir que l'entretien courant et les frais de fonctionnement.

Dans le cadre de ce programme, on n'accepte pas les charges substitutives. La ville décourage maintenant ce type de collecte de droits parce

qu'elle a été incapable de les utiliser efficacement dans le passé.

Les logements pour ménages à revenu modeste sont destinés aux ménages dont le revenu est égal ou inférieur à 80 pour cent du revenu médian. Ces logements doivent être préservés et loués comme tels pour toute la durée utile de la superficie obtenue en prime. En général, les logements pour ménages à revenu modeste doivent être gérés par un organisme sans but lucratif compétent.

Résultats généraux

Dans le cadre de ce programme, on a produit 162 logements dans sept ensembles. Le premier a été réalisé en 1989, et le plus récent, en 1997. La construction de 153 autres logements dans quatre ensembles a commencé au cours de la dernière année.

L'un des ensembles de logements pour ménages à revenu modeste qui est en construction comportera des chambres individuelles. Tous les autres ensembles, tant ceux qui sont achevés que ceux qui sont en construction, comportent des appartements ordinaires.

On s'attendait à ce que le programme donne lieu à la production de 200 à 300 logements pour ménages à revenu modeste par année. Les mauvaises conditions du marché des dernières années ont eu des répercussions sur les résultats. Il se peut que le nombre relativement peu élevé d'emplacements admissibles à des primes de densité et les restrictions géographiques imposées pour les aménagements hors-chantier aient aussi pu restreindre la production davantage qu'on ne l'aurait cru.

Programmes connexes

La ville consent des exemptions temporaires à de nombreux types de nouveaux aménagements concernant les surtaxes foncières sur la superficie nouvelle, mais non pour ce qui est de l'impôt sur le terrain. À compter de 1987, au moyen de son 421-A Negotiable Certificate Program (aussi appelé 421-An Affordable Housing Program), elle a aussi utilisé ces exemptions afin de promouvoir la production de logements abordables dans un secteur couvrant essentiellement la moitié sud de Manhattan. De façon plus précise, les exemptions d'impôt pour les nouvelles constructions résidentielles dans ce secteur se limitent à deux possibilités seulement : une exemption de 20 ans pour la construction, sur place, de logements abordables représentant 20 pour cent du total des logements, et une exemption de 10 ans pour l'achat de certificats négociables pour tous les logements de l'immeuble.

Les certificats négociables découlent de la construction ou de la remise en état de logements pour ménages à faible revenu situés n'importe où dans la ville. Les logements doivent être destinés exclusivement à des ménages locataires à faible revenu et ce, pour toute la durée utile de l'immeuble. Cinq certificats sont attribués pour chaque logement pour ménage à faible revenu produit, et un de plus quand il s'agit d'un logement destiné à un sans-abri.

Les logements pour ménages à faible revenu doivent être financés à l'aide des produits de la vente des certificats négociables. On ne peut utiliser aucun prêt ou subvention du gouvernement, à l'exception des crédits d'impôt pour faible revenu du gouvernement fédéral. La ville n'exerce aucun contrôle ou suivi sur la vente des certificats négociables. On estime que leur prix de vente se situait récemment entre 14 000 $ et 18 000 $ par certificat. Comme dans le cas du programme d'inclusion, ce processus vise à garantir la production de logements à loyer modique sans qu'ils ne soient grevés par une dette permanente.

Depuis l'instauration du programme, on a produit 1 115 logements pour ménages à faible revenu, presque tous au début des années 90. Après un bref hiatus attribuable à un ralentissement général de la construction résidentielle dans la ville, 642 logements auront été produits en 1998, et l'on en prévoit encore 250 pour 1999.

Résumé

Nom de l'initiative :	***Incentive Zoning Impact Fees***
Municipalité :	City of Cambridge (Massachusetts)
Population :	100 000
Type d'initiative :	Zonage incitatif—permis spécial
Début (révisions) :	1988 (1997)
But :	Produire des logements abordables pour les ménages à revenu modeste
Règlement :	Les aménagements commerciaux et diversifiés, principalement dans quatre quartiers commerciaux, qui ajoutent plus de 2 800 m² et qui ont besoin de l'approbation d'un changement de zonage pour certaines exceptions doivent verser 32,25 $ le m² pour les ajouts de plus de 230 m².
Réalisatiors :	Contribution de 500 000 $ en droits.
Personne-ressource :	Roger Herzog 617 349-4645 Director of Housing Community Development Department

Incentive Zoning Impact Fees
Cambridge (Massachusetts)

La ville de Cambridge est une collectivité entièrement construite située dans le centre de la zone urbaine de Boston. Elle a adopté ce programme officiel d'encouragement en 1988, après avoir utilisé sans succès, depuis 1985, une démarche de négociation de droits en échange de primes de densité.

Bien que l'on décrive souvent ce programme comme étant un programme de compensation, il se rapproche davantage du zonage incitatif, en termes de but et d'administration. Il est adapté à la législation habilitante de l'État, laquelle interdit les contributions obligatoires mais permet les contributions au logement abordable au moyen d'un permis spécial qui s'appuie sur des stimulants.

La ville a aussi adopté un programme d'inclusion obligatoire au début de 1998.

Règlement principal

Certains projets d'aménagement d'au moins 30 000 pieds carrés de superficie brute (2 800 m²) ayant besoin d'un permis spécial doivent verser 3 $ le pied carré (32,25 $ le m²), exception faite de la première tranche ajoutée de 2 500 pieds carrés (230 m²).

Il faut un permis spécial quand la réalisation d'un projet exige une densité dépassant celle qui est permise de droit en application de l'ordonnance de zonage, où un relâchement des restrictions relatives à la hauteur ou aux marges de recul, des exigences en matière de stationnement et de certaines autres dispositions de zonage. Ces dispositions s'appliquent principalement, mais pas exclusivement, aux projets d'aménagement commerciaux et mixtes dans les quatre quartiers commerciaux de la ville.

Les droits perçus sont versés dans le fonds en fiducie de la ville pour le logement destiné aux ménages à revenu modeste. En guise de solution

de rechange au paiement de droits, on peut contribuer en construisant des logements, en faisant don de terrains ou par d'autres moyens dont la valeur correspond aux logements abordables à produire.

Le montant des droits est sujet à une révision tous les trois ans, mais n'a été modifié qu'une seule fois. Avant 1997, les droits étaient de 2 $ le pied carré (21,50 $ le m²), calculés sur les pieds carrés s'ajoutant à une première tranche, exempte, de 30 000 pieds carrés.

Résultats généraux

À ce jour, ce programme a permis de percevoir environ 500 000 $ provenant de trois projets d'aménagement. Aucune autre contribution substitutive n'a été faite.

La principale raison expliquant le peu de succès du programme réside dans le fait que les dispositions ont été adoptées à la fin de la période d'essor qu'a connue le secteur de l'aménagement à Boston. Aucun aménagement important n'a été entrepris dans la ville depuis 1989. De plus, étant donné qu'il s'agit d'une collectivité principalement résidentielle, la possibilité d'aménagements importants se limite à quelques secteurs seulement.

Du fait d'un renouveau de l'intérêt pour l'aménagement, constaté il y a de cela environ un an, divers projets qui en sont à l'étape du processus d'approbation pourraient générer de 200 000 $ à 300 000 $ en droits.

Programmes connexes

Le Affordable Housing Trust de la ville, créé en 1989, consent des prêts à l'appui de l'aménagement et de la remise en état de logements pour ménages à revenu modeste. Il accorde la priorité aux projets qui maximalisent la durée de l'abordabilité à long terme, la proportion de logements pour ménages à faible revenu et le montant de financement de l'extérieur, tout en minimisant l'effet négatif sur le quartier environnant et le déplacement des locataires existants.

Dans le passé, en plus des droits d'atténuation des répercussions, le fonds avait perçu des crédits de la ville et de petits montants provenant des règlements relatifs au contrôle des loyers et d'une contribution volontaire. Il a réussi à obtenir 10 $ de plus de la part d'autres sources de financement pour chaque dollar versé par la ville.

Depuis sa création, le fonds en fiducie a prêté plus de 4 millions de dollars en vue de la production de quelque 750 logements abordables. Une part importante de ces logements a été produite par la remise en état de propriétés délabrées par des organismes sans but lucratif.

On a éliminé le contrôle des loyers dans la ville à la suite d'un référendum, en 1996. Cet état de fait a créé des pressions supplémentaires pour la ville car elle ne pouvait plus exercer de contrôle sur quelque 15 000 logements abordables à un moment où le coût du logement se remettait à augmenter en flèche, et où l'aide du gouvernement fédéral et de l'État était restreinte.

En 1997, en réponse à cette situation, la ville s'est engagée à verser 20 millions de dollars des impôts fonciers prélevés sur dix ans au fonds en fiducie. La ville justifiait ce crédit par le fait qu'elle affectait au logement abordable les impôts fonciers qu'elle s'attendait à percevoir en plus, du fait de la levée du contrôle sur les logements.

Aussi en 1997, la ville a décidé d'augmenter son droit de mutation afin d'obtenir des recettes additionnelles pour le fonds en fiducie. Cette mesure, qui reste à être approuvée par la législature de l'État, produirait environ 600 000 $ par année, en fonction d'une hausse de un pour cent du droit de mutation, exception faite de la première tranche de 300 000 $ du prix d'achat et de certaines autres transactions.

En application du nouveau Inclusionary Housing Program de la ville, tous les aménagements résidentiels ou diversifiés contenant au moins dix logements neufs ou convertis, ou au moins 10 000 pieds carrés (9 300 m²) de superficie brute, doivent produire l'équivalent de 15 pour cent de logements pour ménages à revenu modeste. En

échange, la ville offre une augmentation de la densité de 30 pour cent, dont au moins la moitié doit être utilisée pour les logements abordables.

Les logements abordables inclus doivent être produits sur place, sauf dans certaines circonstances exceptionnelles. Leur taille et les matériaux utilisés doivent généralement être comparables à ceux des autres logements de l'ensemble, et leur apparence extérieure doit être très semblable à celle des autres. Ils doivent aussi être raisonnablement répartis dans l'ensemble de l'aménagement.

Les logements abordables inclus doivent être abordables pour les ménages dont le revenu est égal ou inférieur à 65 pour cent du revenu médian du secteur, ou encore plus faible si des suppléments de loyer sont disponibles. Des logements variés abordables pour divers groupes de revenu peuvent aussi être approuvés, mais la moyenne doit être proche du 65 pour cent. L'abordabilité des logements doit être garantie par des restrictions précises pour une période de 50 ans.

Exemples canadiens

Section 36 Agreements
Toronto (Ontario)

La ville de Toronto a largement recouru à l'attribution de primes de densité dans le cadre d'ententes d'aménagement négociées avec les promoteurs d'importants projets d'aménagement de locaux de bureaux au centre-ville afin d'aider à la production de logements abordables, de 1982 à 1988.

Résumé

Nom de l'initiative :	***Section 36 Agreements***
Municipalité :	City of Toronto (Ontario)
Population :	650,000
Type d'initiative :	Primes de densité—négociées/aménagements commerciaux
Début (révisions) :	1982 (interrompu en 1988)
But :	Obtenir des terrains et, ultérieurement, des droits, afin d'aider à la production de logements sans but lucratif
Règlement :	Les promoteurs d'aménagements commerciaux du centre-ville qui demandent un changement de zonage sont encouragés à verser une aide au logement sans but lucratif en échange de primes de densité négociées.
Réalisations :	Contribution de terrains pouvant recevoir 2 000 logements sans but lucratif, de charges substitutives de 17,8 millions de dollars et de 67 logements dont le prix se situe en deçà du plafond établi par le gouvernement pour le logement sans but lucratif.
Personne-ressource :	John Gladki 416 392-7186 Director of Planning Department of Planning and Development

Ce processus, comme l'indique l'appellation des ententes, était autorisé par l'article 36 de la Ontario Planning Act de 1983. L'article 36 permet essentiellement à la ville de consentir des augmentations de hauteur et de densité en échange d'installations, de services et autres de la part des promoteurs. Par la suite, ces dispositions ont relevé de l'article 37 de la loi modifiée en 1989.

Règlement principal

Le mécanisme garantissant l'obtention de l'aide était le recours à des ententes d'aménagement négociées en réponse à des demandes de changement de zonage de la part de promoteurs d'aménagements de locaux de bureaux. Dans le cadre de ce processus, la ville permettait la construction de locaux producteurs de revenus supplémentaires, au delà de la superficie permise par le zonage existant, en échange de diverses installations publiques, et notamment d'une aide à la production de logements sans but lucratif.

À vrai dire, ce processus ne constituait pas un programme officiel comme les autres programmes décrits dans le présent rapport. Il a été lancé sans qu'un mandat ou des règles ne soit adoptés. Néanmoins, le processus a évolué à un point tel que la ville s'est mise à établir des règlements intérieurs au fur et à mesure que des ententes étaient négociées.

On a initialement utilisé les ententes pour obtenir des terrains convenant à l'aménagement de logements sans but lucratif. On avait, à l'époque, accès à des fonds fédéraux-provinciaux pour la construction de logements sans but lucratif, lesquels fonds étaient fonction de plafonds des coûts d'immobilisation qui n'étaient pas établis selon les coûts élevés des terrains au centre-ville de Toronto. Il était important d'obtenir gratuitement des terrains pour que les projets au centre-ville soient possibles.

La ville a commencé à accepter les charges substitutives au début de 1986, à un moment où les terrains convenables devenaient plus difficiles à trouver. Par la suite, les paiements en espèces sont devenus la principale forme d'aide visant le logement abordable. Tous ces paiements étaient déposés dans le Social Housing Reserve Fund de la ville, créé en 1986 pour la production de logements sans but lucratif.

Dans les premières ententes, la ville n'indiquait pas explicitement la façon dont la densité accrue était établie. La densité accrue était négociée pour chaque aménagement et accordée en échange d'un ensemble d'installations publiques, de caractéristiques de planification et de conception et de divers autres facteurs.

La ville a pour la première fois déterminé de façon explicite la prime de densité dans une entente importante conclue en 1986 et a suivi la même méthode dans toutes les ententes subséquentes. La valeur des locaux commerciaux additionnels se fondait sur sa valeur nette actuelle, et le montant était lié au coût de production de chaque installation publique. Pour toutes les installations publiques à l'exception du logement sans but lucratif, les locaux additionnels consentis étaient d'une valeur correspondant en gros au coût de l'installation. En ce qui concernait le logement sans but lucratif, les locaux additionnels avaient une valeur correspondant environ au double de la valeur de la contribution au logement. De façon plus précise, 56 m² de locaux commerciaux étaient donnés en échange de 45 000 $ en terrains ou en espèces, soit la valeur établie du terrain requis pour un logement sans but lucratif. La différence se justifiait par la valeur supplémentaire requise pour le logement, afin d'obtenir l'aide volontaire des promoteurs, alors que ce n'était pas nécessaire pour les autres installations car elles étaient généralement profitables pour l'aménagement.

Résultats généraux

Des ententes d'aménagement ont été négociées pour 21 projets d'aménagement de locaux commerciaux au centre-ville, principalement entre 1982 et 1988. La seule exception a été un projet d'aménagement approuvé en 1991. Grâce à ce processus, on a utilisé l'accroissement de la densité pour obtenir des terrains pouvant recevoir

environ 2 000 logements sans but lucratif, des charges substitutives s'élevant à près de 19 millions de dollars et 49 logements cédés à des prix se situant en deçà des plafonds gouvernementaux visant le logement sans but lucratif.

Le recours aux primes de densité négociées pour les projets d'aménagement commerciaux a pris fin en 1989 pour deux raisons. La récession économique a mis un terme à presque tous les grands projets d'aménagement commerciaux de la ville. De plus, au début de 1989, la ville a temporairement interrompu l'utilisation des primes de densité dans les ententes d'aménagement étant donné qu'elle entamait un examen de ses pratiques d'attribution de primes. Cet examen s'est par la suite enchevêtré dans les efforts de restructuration fondamentale des politiques de planification de la ville en vue d'un nouveau plan officiel.

L'examen des primes de densité a été motivé en grande partie par la réaction du public à l'aménagement qui en a découlé, particulièrement au cours de la période de surchauffe économique de la fin des années 80. Nombreux étaient ceux qui estimaient que les aménagements étaient trop massifs et débridés, et que les primes de densité reflétaient une démarche de négociation d'ententes d'aménagement qui ne tenait aucun compte des politiques et des méthodes approuvées.

L'examen des pratiques des primes a porté sur diverses options, de la méthode courante de négociation sans entrave de la ville à une démarche structurée de primes accordées de droit comme celle qui était utilisée dans la plupart des villes américaines. On en est arrivé à un compromis : l'adoption de directives de négociation visant à protéger l'intérêt du public au moyen de règles de base claires, mais laissant assez de flexibilité pour conclure des marchés adaptés aux conditions particulières du terrain et du marché. À terme, ces directives ont été adoptées à titre de politiques du plan officiel, mais dans un format légèrement différent (voir le tableau 3).

Le plan officiel laisse à la ville la possibilité d'autoriser l'utilisation de primes de densité, que ce soit dans des secteurs particuliers ou de façon plus générale, à l'intérieur du cadre de ces politiques. En soi, ces politiques n'allaient pas changer nettement la façon dont on utilisait les

Tableau 3 :
Sommaire des politiques du plan officiel de Toronto visant les primes de densité

Des primes de densité ne seront accordées que pour le logement social, les installations communautaires, culturelles et institutionnelles sans but lucratif, la préservation du patrimoine et les parcs publics.

Des primes de densité ne seront accordées que si :
- elles sont conformes aux objectifs et politiques du plan officiel, particulièrement en ce qui concerne la forme des bâtiments et l'environnement matériel, et ne produisent sur ces objectifs et politiques aucun effet négatif;
- elles servent à promouvoir l'offre, par le secteur privé, de terrains et de structures, mais non de financement constant pour le fonctionnement, lequel financement incombe au gouvernement;
- elles ne servent pas à obtenir une disposition qui peut être exigée en vertu d'autres pouvoirs.

Les primes de densité ne seront accordées que sur la base d'un rapport quantifié qui lie la valeur des primes de densité au coût du bienfait public et seront appliquées avec uniformité et de façon équitable.
- Dans le cas du logement social, la valeur des primes de densité ne devrait généralement pas dépasser le double environ du coût estimatif de la production du logement sans but lucratif.
- Dans le cas des autres types d'installations, on jugera généralement approprié un stimulant moins important que pour le logement sans but lucratif.

Les primes de densité relatives au logement sans but lucratif seront accordées en échange de la cession de terrains, que ce soit sur place ou ailleurs, et du paiement de charges substitutives.

Les primes de densité seront accordées pour des installations réalisées sur le terrain même, s'il est possible et convenable de le faire. Sinon, les installations devraient au moins bénéficier au secteur général où la densité est accrue.

primes de densité dans la ville, étant donné qu'elles découlaient de l'expérience fructueuse acquise dans le passé par la ville.

L'utilisation future des primes de densité risque davantage d'être entravée par d'autres politiques du plan officiel. Les nouvelles politiques du plan officiel mettent l'accent sur le respect de principes clairs et uniformes en ce qui concerne les politiques et règlements d'aménagement de la ville. Ces principes doivent viser particulièrement la réalisation d'immeubles de formes et de hauteurs prévisibles, un traitement équitable pour tous les promoteurs et la simplification du processus d'approbation.

Programmes récents

Au milieu de 1992, la ville a adopté deux nouvelles politiques visant spécialement à obtenir la participation du secteur privé à la production de logements pour ménages à revenu modeste. Les deux initiatives ont découlé du processus d'examen lié au plan officiel et ont par la suite été incorporées dans le nouveau plan officiel de la ville.

Les primes de densité ne sont maintenant autorisées que sous une forme restreinte appelée initialement Commercial Density Conversion Bonus. Ces primes sont disponibles pour le principal secteur commercial de la ville. Elles sont compatibles avec les autres nouvelles politiques du plan officiel car, en application du zonage antérieur à forte densité et à utilisation diversifiée de ce secteur, il est possible d'accroître la densité commerciale sans accroître la masse permise de l'immeuble. De façon plus précise, ce zonage permettait un rapport plancher-sol de huit, pour les locaux commerciaux seulement, mais un rapport plancher-sol de 12 pour les utilisations commerciales et résidentielles combinées. Selon les nouvelles règles introduites par cette politique, le rapport plancher-sol supplémentaire de quatre peut être utilisé à des fins commerciales seulement, en échange de terrains destinés à la production de logement social, ou de fonds suffisants pour acquérir le terrain nécessaire dans la ville, au prix du marché. Conformément au programme antérieur, l'échange s'appuie sur une superficie additionnelle de 56 m² de locaux commerciaux pour le terrain requis pour un logement.

Au moyen de la deuxième politique nouvellement adoptée, et appelée initialement Inclusionary Zoning Policy, la ville recourra à tous les moyens disponibles pour obtenir un minimum de logements pour ménages à revenu modeste dans tous les aménagements résidentiels ou mixtes privés. La politique s'appliquera au moment de la négociation de modifications de zonage comportant une augmentation de la densité ou un changement de la destination, de non-résidentielle, notamment industrielle, à résidentielle. Elle ne touchera que les aménagements réalisés sur des terrains d'au moins un hectare pouvant raisonnablement recevoir un immeuble distinct pour les logements abordables.

En première priorité, la ville cherchera à obtenir qu'un minimum de 25 pour cent des logements de tels aménagements soient des logements abordables et des logements dont les loyers se situent à la limite inférieure des loyers du marché, et qu'un minimum de 25 pour cent des logements produits du fait de toute hausse de la densité soient des logements abordables. Elle reconnaît que la réalisation de ces objectifs dépendra du financement provenant des programmes gouvernementaux. S'il n'y a pas de financement disponible ou que la contribution n'est pas possible, la ville acceptera des logements ou des terrains d'une valeur équivalente ailleurs, une contribution en espèces ou les deux, ou encore une proportion de 30 pour cent de logements dont les loyers se situent à la limite inférieure des loyers du marché.

Selon une définition adoptée par la ville en 1991, on entend par logement abordable des logements que peuvent se permettre les ménages dont le revenu se situe dans la tranche inférieure de 60 pour cent de la répartition des revenus pour les ménages locataires dans la région métropolitaine de Toronto. Ces logements sont, notamment, les logements sociaux, les autres types de logements aidés par le gouvernement et les logements sans

but lucratif, ainsi que les logements dont les loyers se situent à la limite inférieure des loyers du marché. Il s'agit dans le dernier cas de petits logements du marché privé qui, sans faire l'objet d'un suivi ou d'un contrôle, devraient demeurer abordables pour les ménages ciblés du fait de leur taille modeste.

On n'a pas utilisé les primes de densité commerciales en raison du relâchement du marché des locaux de bureaux après la récession.

En application de ce qu'elle appelle sa politique d'inclusion de logements abordables, la ville a récemment négocié des ententes avec au moins six projets d'aménagement qui sont en construction ou dont la construction est sur le point de commencer. Ces projets incluront une proportion de 25 pour cent de petits logements dont les loyers se situeront à la limite inférieure des loyers du marché. En raison de la réduction des fonds publics, on n'a obtenu aucun logement sans but lucratif ou logement dont le loyer est inférieur aux loyers du marché dans ces aménagements.

Programmes connexes

Toronto a aussi utilisé les primes de densité résidentielles sur une base négociée et de droit afin de produire des logements abordables.

Des ententes négociées ont été conclues en vue de la production de logements abordables au moyen de l'application d'un processus de planification détaillé concernant trois importants réaménagements résidentiels dans les années 80. L'objectif que la ville a cherché à atteindre, sans toujours le réaliser, était d'obtenir des terrains suffisants pour consacrer environ 30 pour cent des logements au logement sans but lucratif. Dans ces secteurs, elle a obtenu 2 millions de dollars et des terrains pouvant recevoir 1 640 logements, dont 650 ont été construits.

En application de la Assisted Housing Density Bonus de la ville, instaurée en 1976, on accordait de droit 25 pour cent de logements en plus de la densité établie par zonage dans certains secteurs mixtes commerciaux et résidentiels, à condition que les logements additionnels soient des logements aidés par le gouvernement. La prime était consentie aux promoteurs privés et devait être utilisée de concert avec un nouveau programme de supplément de loyer provincial. On estimait qu'ensemble, la prime et le supplément permettaient aux promoteurs de construire et d'exploiter des logements dont les loyers étaient inférieurs aux loyers du marché dans les ensembles locatifs du marché.

Le secteur sans but lucratif a largement utilisé le programme, mais pas le secteur privé. Jusqu'à 1988, cinq ensembles privés seulement avaient utilisé la prime pour produire au total 420 logements aidés. Un seul de ces ensembles comportait une combinaison de logements aidés et de logements du marché dans un même immeuble, mais sans garantie de l'abordabilité à long terme des logements. Dans les quatre autres ensembles, les immeubles étaient exclusivement loués à long terme ou vendus clés en main pour le logement sans but lucratif.

Les promoteurs privés n'ont pas participé pour diverses raisons. Ils ont eu de la difficulté à obtenir les suppléments de loyer et étaient généralement hésitant à combiner logements aidés et logements du marché. De toute façon, en raison des changements touchant le marché et les conditions d'imposition, ils ne construisaient presque plus d'immeubles de logement locatif mais s'étaient tournés vers les logements en copropriété. Enfin, rétrospectivement, le programme n'offrait pas vraiment d'incitatif à la participation.

Le Social Housing Density Bonus, adopté en 1988, réservait la prime de densité de droit de 25 pour cent aux logements aidés par le gouvernement qui étaient construits par les fournisseurs de logements sans but lucratif. Les primes de densité pouvaient présenter une certaine valeur pour ces fournisseurs parce que les logements supplémentaires leur permettaient d'obtenir un financement supplémentaire, ce qui leur permettait de soutenir plus efficacement la concurrence relative aux terrains.

De 1988 au milieu de 1992, les primes n'ont servi à produire que 70 des 6 200 logements sans but lucratif construits au centre-ville. Quant aux ensembles qui en étaient au processus d'approbation, au milieu de 1992, on s'attendait à ce que 255 autres logements sur 8 800 les utilisent.

Peu de promoteurs sans but lucratif ont pu profiter des primes de droits pour deux raisons connexes. Le financement gouvernemental n'est pas parvenu à suivre les prix en hausse rapide des terrains au cours de la période de surchauffe économique de la fin des années 80. Par conséquent, les fournisseurs de logements sans but lucratif devaient obtenir de plus fortes densités, lesquelles exigeaient un processus de changement de zonage, pour proposer des projets viables.

La ville a supprimé cette prime de densité de 25 pour cent au milieu de 1992, dans le cadre de l'examen de ses politiques du plan officiel. Comme les primes de densité commerciales négociées, on les considéraient contraires à la production d'une forme d'immeuble prévisible et au traitement équitable des promoteurs privés et sans but lucratif

Income Mix Housing Policy

Vancouver (Colombie-Britannique)

La ville a introduit cette politique en 1988, alors qu'elle devait répondre aux propositions d'un certain nombre d'importants projets de réaménagement privés au centre-ville qui n'auraient éventuellement produits que des logements pour ménages à revenu élevé. Cette situation aurait été contraire à son objectif de

Résumé

Nom de l'initiative :	***Income Mix Housing Policy***
Municipalité :	City of Vancouver (Colombie-Britannique)
Population :	515 000
Type d'initiative :	Zonage d'inclusion—négocié dans le cadre d'un processus de changement de zonage
Début :	1988
But :	Obtenir des terrains pour l'aménagement de logements sans but lucratif à l'intention des ménages éprouvant des besoins impérieux, dont la moitié à l'intention de familles.
Règlement :	Les nouveaux aménagements résidentiels importants au centre-ville qui ont besoin d'un changement de zonage doivent fournir des terrains de sorte que 20 pour cent des logements produits soient offerts aux ménages cibles.
Réalisations :	Contribution de terrains pour 2 500 logements, dont 800 ont été construits ou font l'objet d'un engagement à construire.
Personne-ressource :	Jill Davidson 604 873-7670 Senior Housing Planner Department of Housing and Properties

maintenir et de créer une diversité sociale dans ses quartiers du centre-ville.

Règlement principal

On énonce essentiellement dans la politique que les importants projets d'aménagement résidentiels au centre-ville doivent affecter des terrains à la construction de logements sans but lucratif correspondant à au moins 20 pour cent du total des logements. On y indique aussi que les logements doivent être destinés spécialement aux ménages éprouvant des besoins impérieux, dont la moitié doivent être des ménages ayant de jeunes enfants. On définit les ménages éprouvant des besoins impérieux comme étant des ménages qui devraient consacrer plus de 30 pour cent de leur revenu brut à un logement locatif convenable sur le marché privé.

La politique a été conçue en vue de l'affectation de terrains à la construction de logements sans but lucratif dans le cadre du programme de financement fédéral-provincial existant. En application du programme adopté, la ville achetait les terrains des promoteurs privés à un prix inférieur à la valeur marchande à l'aide du financement gouvernemental additionné de ses propres fonds. Elle les louait ensuite à long terme aux fournisseurs de logements sans but lucratif, de sorte qu'il soit possible d'y construire des ensembles de logement en deçà des plafonds de coûts fixés par le gouvernement pour l'obtention du financement.

La politique a été mise en oeuvre au moyen d'ententes d'aménagement détaillées négociées pour les terrains particuliers dans le cadre du processus de changement de zonage applicable à ces terrains. Les ententes servent à préciser des terrains particuliers et à garantir qu'ils serviront à l'aménagement des logements sans but lucratif, ainsi que d'autres installations publiques comme des parcs et des garderies. En général, la politique n'a été appliquée qu'aux projets de plus de 200 à 300 logements pouvant comporter un immeuble distinct de logement sans but lucratif de taille raisonnable.

Dans les ententes initiales, la ville avait obtenu des options d'achat des terrains désignés pour 80 ans. Les terrains en question pouvaient être des terrains vacants, des propriétés au dessus de stationnements ou d'autres types de propriétés non résidentielles. L'acquisition était soumise à la condition qu'un fournisseur sans but lucratif allait obtenir un financement gouvernemental pour un terrain particulier. Quand cela se produisait, la ville versait 25 pour cent du prix convenu antérieurement, et le 75 pour cent restant provenait des fonds gouvernementaux. Le prix convenu correspondait généralement à 60 pour cent de la valeur marchande, redressé en fonction de l'IPC à la date d'achat réelle. Les terrains étaient loués pour des période de 60 ans au fournisseur sans but lucratif, moyennant cette valeur inférieure au taux du marché.

Le processus comportait une subvention indirecte s'ajoutant au soutien financier gouvernemental. Les terrains à aménager étaient cédés en fonction d'une valeur inférieure à la valeur marchande par les promoteurs privés, en échange d'une augmentation de la densité permise. Le prix d'achat réduit, en plus de la contribution de la ville de 25 pour cent du prix d'achat, était requis pour respecter les plafonds de coût d'aménagement établis par le gouvernement en guise de condition au financement. Ces plafonds de coûts, lesquels se fondaient sur des données utilisées à l'échelle de la province, ne reflétaient pas les prix élevés des terrains et autres coûts de construction au centre-ville.

Cette démarche a été utilisée au début des années 90 pour trois importants projets de réaménagement au centre-ville sur des terrains dont la superficie se situait entre quatre et 80 hectares (neuf et 200 acres). Il s'agissait dans tous les cas de terrains non résidentiels, notamment industriels, qui devenaient résidentiels au moyen d'un changement de zonage.

Depuis, la ville a dû réviser sa démarche en raison de la réduction du financement gouvernemental et de la plus petite taille des projets d'aménagement soumis. En plus d'obtenir des terrains dans ces aménagements, la ville a récemment accepté

des charges substitutives de la part d'au moins un petit projet d'aménagement, et de petits logements du marché dans un autre. De plus, afin d'obtenir une subvention malgré la diminution des fonds maintenant disponibles, la ville doit maintenant louer le terrain sans frais aux promoteurs sans but lucratif.

Résultats généraux

Au moyen de ce processus, la ville a acquis des terrains pouvant accueillir environ 2 500 logements. De ces logements, 2 200 logements font partie des trois premiers ensembles importants. Sur ces terrains, on a construit ou engagé environ 800 logements hors marché. La plupart sont des logements sans but lucratif, la seule exception étant un ensemble non subventionné de logement à bail viager pour aînés. Les autres terrains n'ont toujours pas été aménagés en raison des fonds réduits qui sont maintenant consacrés à la construction de logements sans but lucratif.

La ville explore, avec beaucoup de succès jusqu'à maintenant, d'autres façons d'aménager ces terrains. Bien que les logements sans but lucratif destinés aux familles demeurent sa première préférence, la ville acceptera maintenant d'envisager d'autres solutions de logement hors marché qui ajoutent à la diversité du parc de logements abordables. En dernier recours, elle envisagera aussi les charges substitutives. Dans deux cas, la ville a revendu ses options au promoteur initial, à la valeur marchande actuelle moins le prix d'achat convenu. Les produits serviront à soutenir la production de logements hors marché ailleurs.

Programmes connexes

La ville a introduit en 1995 une politique appelée Density Bonuses for Low-Cost Housing et s'appliquant à son centre-ville. On peut obtenir une augmentation de la densité pour la production de logements à prix modique, lesquels sont essentiellement définis comme étant des logements pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Les dispositions visent principalement la préservation et la rénovation d'hôtels offrant des chambres individuelles, et la construction de logements semblables, en général, des chambres de 200 pieds carrés (18,5 m²) comportant des installations minimales pour cuisiner, à l'intérieur d'aménagements résidentiels du marché plus importants.

Les primes de densité seront négociées au cas par cas. La superficie additionnelle dépendra du coût des logements à prix modique, de la valeur de la superficie additionnelle et de l'incidence sur le voisinage. Les hausses de densité de plus de 10 pour cent exigeront une approbation spéciale. L'abordabilité à long terme des logements sera protégée au moyen d'ententes de logement inscrites au registre des titres.

Aucun logement à prix modique n'a été réalisé en application de ces modalités.

La ville a aussi utilisé des Social Housing Density Bonuses dans deux secteurs. Ces primes ont été introduites au milieu des années 80 dans un secteur résidentiel relativement restreint et vieux du centre-ville. Des augmentations de la densité pouvant aller de 50 à 300 pour cent du rapport plancher-sol sont accordées, tout dépendant de l'emplacement et de la superficie de l'espace non résidentiel, à condition que 20 pour cent de l'espace additionnel serve à la production de logements sociaux.

Aucun promoteur d'aménagements du marché n'a recouru à ces dispositions. L'une des raisons pourrait être l'absence de financement gouvernemental en général pour venir en aide aux petits nombres de logements à l'intérieur d'ensembles mixtes. D'un autre côté, environ une douzaine d'ensembles de logement sans but lucratif comportant 800 logements en tout ont profité de ces primes.

Des primes semblables ont aussi été introduites en 1980, mais abandonnées en 1985, dans certaines zones d'immeubles d'appartements de faible hauteur situées dans un secteur résidentiel du centre-ville. Dans ce cas, on permettait une augmentation de la densité correspondant à

30 pour cent du rapport plancher-sol existant de 1,45 quand une partie de l'espace additionnel servait au logement sans but lucratif. Les primes visaient à encourager l'inclusion de logements soumis à la réglementation des loyers dans les immeubles locatifs du marché.

Un seul petit ensemble de logement du marché a utilisé la prime. On a attribué le faible intérêt des promoteurs du marché pour cette prime à leur répugnance à mélanger des logements du marché et des logements hors marché dans un même immeuble. Quoi qu'il en soit, la ville a conclu qu'elle ne pouvait pas contrôler efficacement l'abordabilité de ces logements.

Un certain nombre d'aménagements sans but lucratif ont profité des primes, mais souvent pour créer des ensembles que les voisins trouvaient trop gros.

Inclusionary Zoning Policy
Burnaby (Colombie-Britannique)

Burnaby, une collectivité presque entièrement construite dans la région métropolitaine de Vancouver, a adopté cette politique en 1987.

Règlement principal

En application de cette politique, la ville exige que 20 pour cent des logements construits sur les grands terrains destinés au réaménagement soient des logements hors marché. La ville applique sa politique au moyen des plans d'aménagement qu'elle prépare pour les terrains qui sont soumis à son processus détaillé de changement de zonage en vue du réaménagement. Au moyen de ce processus, on relève des emplacements particuliers et on inscrit au registre des titres des covenants restrictifs qui font en sorte que les emplacements doivent servir exclusivement à la production de logements hors marché.

Résumé

Nom de l'initiative :	***Inclusionary Zoning Policy***
Municipalité :	City of Burnaby (Colombie-Britannique)
Population :	180 000
Type d'initiative :	Zonage d'inclusion—négocié à l'intérieur du processus de changement de zonage.
Début (révisions) :	1987
But :	Obtenir des terrains pour la production de logements hors marché dans les importants projets de réaménagement résidentiel.
Règlement :	Les importants projets de réaménagement résidentiel qui ont besoin d'un changement de zonage doivent fournir des terrains pouvant recevoir 20 pour cent de logements hors marché.
Réalisations :	Contribution de terrains pour 415 logements hors marché.
Personne-ressource :	Beverley Grieve 604 294-7430 Social Housing Planner Planning and Building Department

Résultats généraux

La politique s'est appliquée, à la fin des années 80, à quatre grands terrains et ensembles appartenant au gouvernement. On a ainsi obtenu des terrains pour la production de 415 logements familiaux dans des collectifs sans but lucratif ou des coopératives d'habitation à capitalisation qui ont été aménagés ou qui ont fait l'objet d'engagements en vue de leur aménagement à l'aide de fonds gouvernementaux.

On a aussi recouru à cette politique pour un emplacement privé en 1997. On a pu construire 16 petits logements locatifs dans un immeuble distinct, à l'intérieur d'un ensemble de 300 logements en copropriété. Les logements ne sont pas soumis à des plafonds de revenu, mais étant donné leur taille, on estime qui demeureront vraisemblablement abordables.

Le recours à cette politique semble limité par le manque de terrains convenables et l'insuffisance du financement gouvernemental actuel.

Programmes connexes

La ville a adopté au milieu de 1997 une politique de primes de densité appelée Community Benefit Bonus Policy. À l'intérieur de ses quatre quartiers centraux, il sera possible d'obtenir une augmentation de la densité de 11 à 18 pour cent de plus que la densité de base permise dans divers secteurs résidentiels multifamiliaux, en échange de la contribution d'installations, de logements abordables et de logements répondant à des besoins spéciaux.

Dans la politique, on définit le logement abordable et le logement répondant à des besoins spéciaux comme étant des logements que le marché privé ne peut fournir, ou ne fournit pas, et notamment les logements abordables pour les ménages à revenu faible ou moyen, ou comportant des caractéristiques que l'on ne trouve généralement pas sur le marché privé.

La ville travaille à modifier ses plans communautaires et les règlements de zonage applicables à ces quatre secteurs. Au cours de ce processus, on relèvera divers critères et conditions additionnels, y compris les installations et options de logement donnant droit à des primes que l'on juge pertinentes pour chaque secteur.

La ville compte examiner ultérieurement la possibilité d'imposer des charges substitutives.

On examine actuellement un petit projet d'aménagement, et un certain nombre d'autres projets d'aménagement ont manifesté de l'intérêt.

Annexe A :

Contexte juridique aux États-Unis

Le pouvoir des municipalités pour ce qui est d'imposer des exigences d'inclusion ou des droits d'aménagement pour les nouveaux aménagements en vue de la production de logements abordables doit être valide du point de vue légal et constitutionnel. (La présente annexe ne porte que sur les initiatives obligatoires car ce sont elles qui soulèvent les questions d'ordre juridique les plus sérieuses.)

L'aspect légal porte sur la question de savoir si l'on a conféré à la municipalité le pouvoir d'imposer de telles exigences, que ce soit de façon explicite ou implicite, au moyen d'une loi de l'État en application des dispositions de zonage et d'aménagement foncier des codes de l'État ou d'autres chartes.

L'aspect constitutionnel porte sur la question de savoir si les pratiques violent une disposition, quelle qu'elle soit, de la constitution américaine et peut-être même de la constitution individuelle de l'État. La principale disposition de la constitution américaine se trouve dans le Fifth Amendment, lequel interdit au gouvernement d'utiliser des propriétés privées à des fins publiques sans juste indemnité. Cette disposition a été à la base de contestations récentes de telles mesures devant la Cour suprême.

En général, les tribunaux continuent de laisser aux gouvernements locaux une assez grande discrétion concernant leurs règles d'utilisation du sol. Les règles d'utilisation du sol englobent généralement les règlements de zonage, les règlements de lotissement et les codes du bâtiment. Il s'agit depuis longtemps d'éléments valables de l'exercice des pouvoirs de la police des municipalités, notamment, du droit d'empiéter sur des activités privées en vue de la protection de la santé, de la sécurité et du bien-être en général du public. Les tribunaux reconnaissent et acceptent que ces restrictions, quand elles servent à défendre un intérêt valable du public, peuvent limiter à la fois l'utilisation et la valeur de la propriété privée.

Les États de la Californie et du New Jersey se distinguent nettement dans le présent rapport. En Californie, sous la pression de la croissance rapide et de la hausse rapide des prix des maisons, l'État et les municipalités ont fait oeuvre de pionniers dans le recours à de nombreux règlements et procédés visant la production de logements abordables. Au New Jersey, l'État le plus urbanisé des États-Unis, la cour suprême de l'État a été le moteur de l'obligation imposée aux municipalités concernant la planification de logements abordables.

Le zonage d'inclusion et les droits d'aménagement aux États-Unis ont des racines juridiques et des histoires très différentes qui continuent d'influencer la façon dont ces mécanismes sont utilisés. C'est la raison pour laquelle nous avons divisé en deux sections l'information qui suit.

Droits d'aménagement

Les droits d'aménagement, et notamment les droits de compensation, sont considérés aux États-Unis comme le prolongement du principe juridique de la contribution. Ces contributions sont requises des promoteurs, sous la forme de terrains ou d'argent donnés aux gouvernements locaux, en échange de l'approbation des aménagements proposés, en vue de la production ou du financement d'installations publiques rendues nécessaires par ces aménagements.

La plupart des territoires américains qui connaissent une croissance considérable ont recouru à une forme ou une autre de contributions. On considère depuis longtemps les contributions comme une façon légitime de compenser les coûts associés à la croissance; il s'agit de l'une des rares méthodes dont disposent les municipalités, outre les hausses d'impôt foncier et les émissions d'obligations à taux d'intérêt flottant. Encore plus de municipalités ont dû opter pour ces mesures en raison des réductions de l'aide offerte par l'État et le gouvernement fédéral destinée à l'infrastructure, ainsi que des restrictions imposées sur leur capacité d'imposition, notamment la Proposition 13 de la Californie en 1978.

Le but de ces contributions a évolué considérablement au fil des années. Au début, la plupart des contributions ne servaient que pour l'infrastructure sur le chantier, notamment les routes et les égouts. Pendant la période d'expansion des banlieues au cours des années 50 et 60, on a étendu la portée des contributions à l'affectation de terrains pour des installations sur place comme des parcs et des écoles. Plus tard, dans les années 70, certains territoires ont aussi commencé à s'en servir pour d'importantes installations hors chantier comme l'amélioration des autoroutes.

L'avènement des lois visant l'atténuation des répercussions environnementales a élargi encore davantage les utilisations possibles des contributions. Ces lois ont permis aux gouvernements locaux d'exiger des promoteurs qu'ils versent une compensation pour les effets négatifs de leurs projets d'aménagement. Par exemple, on a utilisé les droits d'atténuation des répercussions et autres mesures d'atténuation semblables à l'appui d'installations publiques, d'améliorations environnementales, de services de transport en commun, de programmes de formation à l'emploi et de logements abordables.

La Californie a ouvert la voie en autorisant le recours aux droits d'atténuation des répercussions. Sa *Environmental Quality Act*, adoptée en 1972, a donné aux municipalités une grande latitude pour ce qui était d'imposer des droits sur les nouveaux aménagements comme moyen d'atténuer les répercussions matérielles et environnementales importantes, ainsi que les répercussions socio-économiques et fiscales, jusqu'à ce que la loi soit modifiée et à ce que les règles soient resserrées en 1981. Le programme de compensation de San Francisco, premier en son genre, a été adopté en vertu du pouvoir conféré par cette loi.

La *Mitigation Fee Act* de cet État a imposé de nouvelles exigences relatives à l'adoption de tels droits en 1987. En bref, les gouvernements locaux sont maintenant obligés de démontrer que les droits sont raisonnablement liés aux répercussions causées par les aménagements auxquels ils s'appliquent.

Au New Jersey en 1990, la cour suprême de l'État a déterminé que les droits d'aménagement obligatoires visant la production de logements abordables étaient légaux et constitutionnels à condition qu'ils soient prélevés conformément au règlement applicable. Cette décision a été rendue à la suite d'un appel d'une décision d'un tribunal inférieur qui avait invalidé les ordonnances établissant des droits d'aménagement adoptées par une demi-douzaine de municipalités. Il faut aussi envisager la situation compte tenu de l'arrêt clé rendu antérieurement par la cour au sujet des logements abordables (voir la section portant sur le zonage d'inclusion dans la présente annexe).

La Cours suprême des États-Unis a rendu deux décisions importantes au sujet de la validité constitutionnelle des contributions exigées en général pour les projets d'aménagement. Dans son arrêt *Nollan v. California Coastal Commission* de 1987, la Cour a conclu qu'une contribution à l'aménagement pouvait être valide sur le plan constitutionnel, du moment qu'il existait un lien rationnel entre les mesures d'atténuation et les répercussions prévues de l'aménagement proposé. Ultérieurement, dans son arrêt Dolan v. City of Tigard, en 1994, la Cour a traité de la portée du lien et a établi qu'il fallait une proportionnalité approximative entre les deux.

La décision rendue par la plus haute instance jusqu'à maintenant, concernant précisément des droits d'aménagement obligatoires visant la production de logements abordables a été celle de la cour d'appel de la Californie en 1991, dans l'affaire Commercial Builders of Northern California v. City of Sacramento. Les constructeurs commerciaux ont contesté l'ordonnance de Sacramento relative aux droits sous prétexte qu'elle représentait une appropriation inconstitutionnelle. La Cour a confirmé, à deux contre un, la validité de l'ordonnance. Elle a conclu que le but de l'ordonnance, soit la production de logements pour les ménages à revenu modeste, constituait un intérêt gouvernemental légitime que la ville pouvait exercer. Elle a aussi conclu que le moyen adopté, soit l'imposition de droits d'aménagement, était constitutionnel comme

moyen de faire avancer l'intérêt. La décision a été portée en appel devant la Cour suprême des États-Unis, laquelle a refusé d'entendre l'affaire.

La cour a fondé ses conclusions en grande partie sur l'étude détaillée du lien réalisée par la ville. La cour a accepté la preuve selon laquelle les droits d'aménagements serviraient à atténuer les effets négatifs des projets d'aménagements évalués, et le montant des droits était raisonnable du fait qu'il était nettement inférieur aux coûts additionnels que devait assumer la ville du fait des projets d'aménagement évalués.

Il est pertinent de parler de l'opinion dissidente parce qu'elle englobe certains des principaux arguments présentés contre ces mesures. Le juge dissident a décrit l'étude de la ville comme démontrant au mieux un lien ténu et théorique entre l'aménagement commercial et les besoins de logement. Les droits d'aménagements ont été caractérisés comme étant une tentative transparente d'obliger les promoteurs commerciaux à soutenir financièrement la politique sociale. En conclusion, il a affirmé que le logement pour les ménages à faible revenu était un problème d'ordre public que l'ensemble du public devait assumer au moyen d'une augmentation générale de l'impôt, plutôt que de faire l'objet de contributions de la part d'un segment restreint de l'industrie de l'aménagement.

Ces décisions ont servi à sanctionner l'utilisation de telles mesures d'atténuation des répercussions tout en établissant deux normes constitutionnelles obligatoires pour l'ensemble du pays, soit le lien rationnel et la proportionnalité approximative. Des tests semblables ont déjà été imposés dans de nombreux États, que ce soit par les tribunaux ou par les textes législatifs.

La conséquence la plus importance de ces arrêts, particulièrement l'affaire *Dolan*, réside dans le fait que les municipalités sont maintenant obligées de définir à l'avance le lien entre la contribution, l'objet auquel elle est destinée et les répercussions de l'aménagement proposé. La précision mathématique n'est pas nécessaire, mais il faut déterminer dans une certaine mesure qu'ils sont liés, tant de par leur nature que leur portée. D'après les études portant sur les liens qui ont été menées à ce jour, notamment celles de Sacramento et Santa Monica, cette tâche semble exigeante, mais pas exagérément difficile.

Le principal obstacle à l'adoption à plus grande échelle de telles mesures semble être l'absence de loi habilitante dans de nombreux États. Comme pour le zonage d'inclusion, c'est la diversité des lois des États qui cause les écarts d'utilisation à l'échelle du pays.

Zonage d'inclusion

Les municipalités adoptent généralement les règlements relatifs à l'inclusion en application de leurs pouvoirs de zonage. Ces pouvoirs sont définis par la loi habilitante de leur État et sont également influencés par les dispositions de la constitution de leur État, ainsi que par les décisions rendues par les tribunaux de l'État. Par conséquent, le pouvoir des municipalités pour ce qui est de recourir au zonage d'inclusion varie d'un État à l'autre.

Ces différences se constatent dans deux décisions qui remontent aux années 70, en matière de zonage d'inclusion. Fairfax County, en Virginie, a adopté l'une des plus anciennes ordonnances d'inclusion obligatoires du pays. En 1973, la plus haute instance de l'État a invalidé cette ordonnance pour deux raisons fondamentales : la loi habilitante de l'État n'autorisait pas les gouvernements locaux à poursuivre ce qu'elle appelait des objectifs socio-économiques, et l'ordonnance représentait une appropriation de propriété privée sans juste indemnité.

Cette justification a été expressément rejetée peu de temps après par la plus haute instance du New Jersey, dans ses arrêts-clés de Mount Laurel. Ces décisions ont été prises au cours d'une série d'affaires, dont la première était une contestation de la part d'un groupe de défense des droits de la personne concernant les pratiques de zonage d'exclusion d'une petite banlieue de Mount Laurel connaissant cependant une croissance

très rapide. Dans sa décision initiale, rendue en 1972, un tribunal inférieur avait invalidé l'ordonnance de zonage de la collectivité car on s'en servait pour contrecarrer la construction de logements pour les ménages à revenu modeste.

En appel, la cour suprême de l'État, en 1975, a non seulement confirmé cette décision mais en a aussi considérablement élargi la portée de deux façons importantes. La cour a indiqué que toutes les municipalités en croissance de l'État, et non seulement Mount Laurel, étaient touchées par la décision. De plus, contrairement à ce qui se produisait dans le passé, quand les cours ne supprimaient que les règles prohibitives, la cour a cette fois conclu que toutes les municipalités avaient l'obligation expresse en vertu de la constitution de l'État de prévoir la production de logements abordables.

Quand l'affaire a refait surface à la cour, des années plus tard, sans n'avoir produit d'effet à Mount Laurel ou ailleurs, la cour a fait en sorte de faire exécuter sa volonté. Dans une décision de suivi de 100 pages rendue en 1982, elle a précisé diverses mesures proactives, incluant les affectations obligatoires, les primes de densité et les abattements d'impôt, dont disposaient les municipalités pour s'acquitter de cette obligation. La cour a aussi ordonné aux tribunaux inférieurs d'imposer des règlements aux municipalités auxquelles on reprochait de ne pas faire ce qu'il fallait pour produire des logements abordables, ce qui avait un effet plus immédiat. Les règlements s'appuyaient généralement sur une forme de zonage d'inclusion obligatoire imposée uniformément à tous les nouveaux aménagements résidentiels.

La cour a appuyé sa décision sur une disposition de la constitution de l'État qui indiquait essentiellement que les municipalités pouvaient exercer leurs pouvoirs de zonage pour protéger le bien-être général. Sa décision représentait une nouvelle interprétation d'importance de cette disposition. Elle a déterminé que les municipalités en croissance, c'est-à-dire les banlieues, qui utilisaient leurs pouvoirs de zonage avaient l'obligation expresse de protéger le bien-être général en assumant une juste part des besoins de logements abordables de leurs régions respectives, ce qui signifiait les villes environnantes.

Les arrêts de Mount Laurel sont importants en ce qu'ils ont établi la base légale et les arguments à l'appui de mesures proactives comme le zonage d'inclusion, ainsi que de doctrines connexes comme celle de la juste part. Étant donné que les constitutions de nombreux États contiennent les mêmes dispositions relatives au bien-être, ces arrêts ont été tenus en compte et mentionnés par les cours de nombreux autres territoires.

Dans une décision n'ayant rien à voir avec les causes de Mount Laurel, la plus haute instance de l'État a aussi validé le recours au zonage d'inclusion en 1980.

Le mandat découlant des arrêts de Mount Laurel rendus par la cour a subséquemment été incorporé dans la législation de l'État, soit la *Fair Housing Act* de 1985. Le zonage d'inclusion demeure la méthode de base qu'emploient la plupart des municipalités de l'État pour stimuler la production de logements abordables. Cependant, plus récemment, on s'est mis à utiliser plus fréquemment d'autres mécanismes complémentaires, comme les droits d'aménagement et les transferts intra-régionaux pour le logement.

La Californie, qui possède les lois les plus détaillées en matière de logements abordables, n'autorise pas expressément le recours au zonage d'inclusion. Il semble que l'on ait conféré un vaste pouvoir indirect, par l'intermédiaire de diverses lois obligeant les municipalités à prévoir des logements abordables, et d'autres leur permettant de recourir aux primes de densité et aux mesures obligatoires à l'appui de la production de tels logements. Par conséquent, la pratique du zonage d'inclusion n'a paraît-il jamais été contestée en cour.

Il convient de noter un changement dans l'attitude de l'État concernant le zonage d'inclusion. Par l'intermédiaire de son service de logement et de

développement communautaire, l'État s'est posé très tôt en défenseur du zonage d'inclusion comme moyen de produire des logements abordables. Plus récemment, du fait d'un environnement politique différent et de décisions judiciaires récentes, l'État s'est dit préoccupé de ce que certaines municipalités utilisent le zonage d'inclusion illégalement dans le but de restreindre l'aménagement, soit en établissant des normes trop élevées ou en n'offrant pas les compensations pertinentes en fonction des coûts.

Le Massachusetts adopte une démarche différente, que d'autres États utilisent aussi de différentes façons. La loi habilitante de l'État en matière de zonage, soit la *Zoning Act de 1975*, autorise indirectement les municipalités à recourir au zonage d'inclusion, mais seulement dans le cadre d'un processus volontaire fondé sur des stimulants comportant l'échange de primes de densité contre la production de logements pour ménages à revenu modeste. De façon plus précise, il faut que les promoteurs aient accès à un permis spécial, en guise de solution de rechange aux droits d'aménagement accordés par le règlement de zonage de base. Bien que ces dispositions semblent exclure le zonage d'inclusion obligatoire, au moins une municipalité de cet État a été en mesure d'établir ce qui est, en fait, un système obligatoire (voir la section portant sur Newton).

On n'a pas déterminé si les décisions récentes de la Cour suprême, et particulièrement le lien rationnel et la proportionnalité approximative, s'appliquent aux exigences d'inclusion ainsi qu'aux droits d'aménagement. L'école de pensée qui prévaut en droit semble vouloir que les programmes d'inclusion ne soient pas des programmes d'appropriation parce que la pratique n'est pas nettement différente des pratiques de zonage traditionnelles, comme celles qui restreignent les types et les densités du logement sur certains terrains. Quoi qu'il en soit, on demande à certaines municipalités d'entreprendre des études du lien, pour leurs ordonnances d'inclusion, afin qu'elles se protègent d'éventuelles contestations en justice.

Annexe B :

Ouvrages de référence choisis

Sujets

Zonage d'inclusion

Bauman, Gus, et al. "Inclusionary Housing Programs in Practice." Urban Land (November 1983).
Calavita, Nico, Kenneth Grimes and Alan Mallach. "Inclusionary Housing In California and New Jersey; A Comparative Analysis." Housing Policy Debate (1997).
Calavita, Nico, and Kenneth Grimes. "Inclusionary Housing in California—The Experience of Two Decades." APA Journal (Spring 1998).
"Including Housing for the Excluded." Zoning News APA (April 1985).
"Local Progress in Meeting the Local Income Housing Challenge." A Survey of California Communities' Low Income Housing Production. Report for California Coalition for Rural Housing, 1989.
Mallach, Alan. Inclusionary Housing Programs: Policies and Programs. NJ: Centre for Urban Policy Research, Rutgers University, 1984.
McDougall, Harold A. "From Litigation to Legislation in Exclusionary Zoning Law." Harvard Civil Rights—Civil Liberties Law Review (Spring 1987).
National Association of Home Builders (NAHB). "Inclusionary Housing Programs." Internal Report, Land Development Services, August 1983.
———. "Inclusionary Zoning." Internal Report, Land Development Services, 1990.
Schwartz, Seymour I. "Inclusionary Housing Programs." APA Journal (Winter 1983).
"Zoning and Affordable Housing: Ne'er The Twain Shall Meet?" Affordable Housing Bulletin (1990).

Droits d'aménagement

Alterman, Rachelle. "Evaluating Linkage, and Beyond—The New Method for Supply of Affordable Housing and Its Impacts." Lincoln Institute of Land Policy, 1989.
Brooks, Mary E. "A Summary of Revenue Sources Committed to Existing Trust Funds." March 1994.
———. "A Status Report on Housing Trust Funds in the United States." Housing Trust Fund Project of the Center for Community Change, September 1997.
Fulton, W. "Exactions Put to the Test." Planning (Dec 1987).
Herrero, Teresa. "Housing Linkage: Will It Play a Role in the 1990s?" Journal of Urban Affairs Vol 13, No 1 (1991).
———. "Affordable Housing in the 1990s: Will Housing Linkage Play a Role?" Environmental & Urban Issues (Spring 1990).
Keating, W. Dennis. "Linking Downtown Development to Broader Community Goals—An Analysis of Linkage Policy in Three Cities." American Planning Association Journal (Spring 1986).
Porter, Douglas R. "The Latest on Linkage." Urban Land (December 1988).
Rosen, Steven. "Linkage Programs Still Only for a Chosen Few." Planning (September 1988).

Zonage incitatif

Lassar, Terry Jill. Carrots & Sticks: New Zoning Downtown. The Urban Land Institute, 1990.
———. "The Limits of Incentive Zoning." Urban Land (May 1990).
Ministry of Municipal Affairs and Housing, Province of British Columbia. "Density Bonusing Provisions of the Municipal Act: A Guide and Model Bylaw." Victoria: March 1997.

Logement sans but lucratif

Abt Associates, Inc. "Non-Profit Housing; Costs and Funding; Final Report." Vols I and II, Report for HUD Office of Policy Development and Research, November 1993.
———. "The Development and Analysis of the National Low-Income Housing Tax Credit Database." Report for HUD, July 1996.

Center for Public Finance and Housing and others. "Status and Prospects of the Nonprofit Housing Sector." Report for HUD Office of Policy Development and Research, June 1995.
Community Information Exchange. "Deals from Hell." Strategy Alert, A Quarterly Report of the Community Information Exchange (Spring/Summer 1994).
DeParle, Jason. "Slamming the Door." The New York Times Magazine (20 October 1996).
Schill, Michael H. "The Role of the Nonprofit Sector in Low-Income Housing Production." Urban Affairs Quarterly (September 1994).
Stegman, Michael A. "The Excessive Costs of Creative Finance: Growing Inefficiencies in the Production of Low-Income Housing." Housing Policy Debate. Vol 2, Issue 2, Fannie Mae, 1991.
von Hoffman, Alexander. "Good News! From Boston to San Francisco the community-based housing movement is transforming bad neighborhoods." Atlantic Monthly (December 1996).
Walker, Christopher. "Nonprofit Housing Development: Status, Trends, and Prospects." Housing Policy Debate. Vol 4, Issue 3, Fannie Mae, 1993.
Wallace, James E. "Financing Affordable Housing in the United States." Housing Policy Debate. Vol 6, Issue 4, Fannie Mae, 1995.

Généralités et autres

Goetz, Edward. "Promoting Low Income Housing Through Innovations in Land Use Regulations." Journal of Urban Affairs Vol 13, No 3 (1991).
Ministry of Municipal Affairs. "Planning for Housing: An Overview of Municipal Initiatives in British Columbia." October 1997.
New Jersey Council on Affordable Housing. "People, Places & Progress: The COAH Story 1996-1997." 1997 Annual Report. September 1997.
———. "Looking to the Future." 1998 Annual Report. September 1998.
Stegman, Michael A. and J. David Holden. Nonfederal Housing Programs: How States and Localities are Responding to Federal Cutbacks in Low-Income Housing. Urban Land Institute, June 1987.
White, S. Mark. "Affordable Housing—Proactive and Reactive Strategies." APA Planning Advisory Service, Report Number 441, 1992.

Territoires

Banff (Alberta)

Housing Policy. 1991.
Land Use By-Law. "Required Housing."

Boston (Massachusetts)

"Boston's 'Linkage Partnership' for Affordable Housing." Urban Land (February 1990).
Dreier, P., and B. Ehrlich. "Downtown Redevelopment and Urban Reform—The Politics of Boston's Linkage Policy." Urban Affairs Quarterly (March 1991).
Dreier, P., and Dennis Keating. "The Limits of Localism; Progressive Housing Policies in Boston, 1984-1989." Urban Affairs Quarterly (December 1990).
Porter, Douglas. "Boston's Linkage Program: Still Alive, Still Housing." Urban Land (October 1993).
Zoning Code. Article 26: Development Impact Projects, December 1983.
———. Article 26A: Development Impact Projects—Housing, February 1986.

Boulder (Colorado)

Affordable Housing Task Force and Department of Housing and Human Services. "Report to Boulder City Council on Affordable Housing." 13 February 1990.
"Boulder's Residential Growth Management Ordinances 1976-1995." 1996.
Brooks, Mary E. A Status Report on Housing Trust Funds in the United States. Housing Trust Fund Project of the Centre for Community Change, September 1997.
Department of Housing and Human Services. "Proposed Ten Year Community Housing Plan." Summer 1992.
———. "Ten Year Community Housing Plan", August 1992.
Freilich, Leitner, Carlisle and Shortlidge. "Report on the Effectiveness of the Moderate Income Housing Program and the Application of Affordable Housing Land Use Controls to Commercial Developers." Report for City of Boulder, 1 August 1989.
Honey, Tim, Susan Purdy and Kathy McCormick. "Housing Strategy for Low and Middle Income Households." Discussion Paper to City Council, 4 March 1995.
Miller, Thomas I. "Must Growth Restrictions Eliminate Moderate-Priced Housing?" APA Journal (Summer 1986).
Rozaklis, Mary W. "Affordable Housing: Concepts and Options." 1992.
"Summary of Residential Growth Management System." 7 May 1997.

Burlington (Vermont)

Davis, John E. "Rebuilding the Housing Tenure Ladder." Summary of Burlington's Affordable Housing Program, March 1991.
———. "Building the Progressive City: Third Sector Housing in Burlington." The Affordable City—Toward a Third Sector Housing Policy. Temple University Press, 1994.
Inclusionary Zoning Ordinance.
Mallach, Alan. "Inclusionary Zoning in Burlington Vermont; Laying the Groundwork for an Inclusionary Zoning Ordinance." Report for the Community and Economic Development Office, August 1988.
Silverstein, R. Housing Opportunities: Land Use and Housing Strategies for Promoting Affordable Housing. Connecticut Department of Housing, June 1991.
Soifer, Steven D. "The Burlington Community Land Trust." Journal of Urban Affairs Vol 12, No 3 (1990).

Burnaby (Colombie-Britannique)

Director of Planning and Building. "Community Benefit Bonus for Affordable Housing and Amenities in Town Centre Areas." Report to Council, 3 March 1997.

Cambridge (Massachusetts)

Amendments to the Zoning Ordinances. Section 11.200—Incentive Zoning Provisions, 2 March 1998.
Cassidy, Tina. "Cambridge Council to vote ... to preserve affordable housing." The Boston Globe (3 March 1997).
———. "Affordable Housing Pushed in Cambridge." The Boston Globe (9 March 1997).
News from The Housing Trust Fund Project. "Rent Control End Spurs Cambridge, Massachusetts to Expand its Housing Trust Fund." Center for Community Change, Spring 1997.

Davis (Californie)

Dwyer-Voss, Ron and Shoshana Zatz. "Inclusionary Zoning—Local Zoning Works to Include Low-Income Households." Pacific Mountain Review (1997).
Municipal Code. Section 12A-50—Affordable Housing.
Schwartz, Seymour I. "Inclusionary Housing Programs." APA Journal (Winter 1983).

Montgomery County (Maryland)

Hamblen, Matt. "Montgomery County at the Crossroads." Planning (June 1991).
"Moderately Priced Housing Law." Montgomery County Code, chapter 25A, as amended through 1988.
Office of the County Executive, Department of Housing and Community Development (OCE). "Executive Regulation—Requirements for the Moderately Priced Housing Program." April 1986.
———. "Executive Regulation—Sales Prices for Moderately Priced Dwelling Units." January 1992.
Tetreault, Bernard "Inclusionary Mechanisms for Affordable Housing." Access to Housing. Proceedings of the 21st Annual Symposium of the Canadian Housing and Renewal Association '89, 1990.

Newton (Massachusetts)

Metropolitan Area Planning Council (MAPC). "Inclusionary Housing and Linkage Programs in Metropolitan Boston." May 1986.

New York (New York)

Smarr, Jamie A. Memorandum on Inclusionary Housing Program. 19 July 1998.
Zoning Ordinance. Section 23-90 Inclusionary Housing, May 1987.

Orange County (Californie)

Schwartz, Seymour I. "Inclusionary Housing Programs." APA Journal (Winter 1983).

Princeton (New Jersey)

Article XII. Affordable Housing, Land Use Ordinance. 1984.
Chapter IV. Housing Policies, Princeton Community Master Plan 1996.

Richmond (Colombie-Britannique)

Director of Planning. "An Affordable Housing Strategy." Report to the Planning and Development Committee, 23 August 1994.

Sacramento (Californie)

"Housing Requirements for Non-Residential Development Projects." Session 33 of Zoning Ordinance of the City of Sacramento, March 1989 (revised March 1992).
"1996 Housing Trust Fund Annual Plan." Sacramento Housing and Redevelopment Agency, February 1996.
Willcox, Lucinda. Sacramento's Housing Trust Fund. Fax Memorandum, 30 July 1998.

San Francisco (Californie)

Department of City Planning. "Office Affordable Housing Production Program Annual Report." June 1998.
Goetz, Edward. "Office-Housing Linkage in San Francisco." APA Journal (Winter 1989).
Hasruth, Linda. "Economic Basis for Linking Jobs and Housing in San Francisco." APA Journal (Summer 1988).
Keyser Marston Associates, Inc. "Economic Nexus Analysis for San Francisco OAHPP." 1998.
Mayor's Office of Housing. "Annual Evaluation of the Office/Affordable Housing Production Program (OAHPP)." April 1994.

Santa Monica (Californie)

City Staff. "Status Report on the City's Affordable Housing Program." Report to Council, 1998.
———. "Recommendation to Introduce ... an Affordable Housing Program." Report to Council, 14 July 1998.
Draft Zoning Ordinance. Chapter 9.56—Affordable Housing Production Program, 14 July 1998.
Hamilton, Rabinovitz and Alshuler, Inc. "The Nexus between New Market Rate Multi-Family Developments in the City of Santa Monica and the Need for Affordable Housing." Draft Report to Council, 7 July 1998.
Housing Division Staff. "Information Concerning Proposition R and Inclusionary Housing Program." Report to the Housing Commission, January 1996.
Municipal Code. Part 9.04.10.12—Project Mitigation Measures.
Section 630 of the City Charter—Inclusionary Housing.
Zoning Ordinance. Chapter 9.28—Inclusionary Housing Program, Ordinance 1615, 1992.

Seattle (Washington)

Department of Construction and Land Use. "Public Benefit Features: Guidelines for Evaluating Bonus and TDR Projects." Director's Rule 20-93, November 1993.
Department of Housing and Human Services. "Growth-Related Housing Program." 8 May 1997.

Toronto (Ontario)

City of Toronto. Official Plan. November 1996 (revised April 1996).
Commissioner of Planning and Development. "Policy Context for Arrangements to Implement Assisted Housing Proposals of the World Trade Centre Part II Official Plan." Land Use Committee Report, 28 November 1986.
———. "Assisted Housing: Options for Private Sector Involvement." Report to Land Use Committee, 27 Nov 1987.
———. "Section 36 Guidelines: Further Report on Guidelines for Bonusing Pursuant to Section 36 of the Planning Act." Land Use Committee Report, 6 June 1988.
———. "Sub-committee to Examine Guidelines for Bonusing Pursuant to Section 36 of the Planning Act." Report of Land Use Committee to Council, September 1988.
———. "Cityplan '91 Proposals Report." City of Toronto, June 1991.
———. "Social Housing Density Incentives Policy." Land Use Committee Report, 12 March 1992.
———. "Alternatives to the Social Housing Density Bonus for Helping to Achieve Affordable Housing Targets." Land Use Committee Report, 4 June 1992.
Commissioner of Housing. "The Social Housing Density Bonus, and Proposed Changes to the Housing Policy for Cityplan." 3 June 1992.

Vancouver (Colombie-Britannique)

Community Services Group. "Information Bulletin No 1: Development Cost Levies." City of Vancouver, 25 September 1996.
Director of Housing and Properties. "Density Relaxations for Low Cost Housing in the DODP." Policy Report to Council, 22 Nov 1994.
Directors of Planning, Finance, Housing and Properties, Social Planning, Legal Services, City Engineer, and the General Manager of Parks. "Development Levies in Downtown South." Report to Standing Committee on Planning and Environment, 16 May 1991.
Joint Report of Planning, Finance, Social Planning, Legal Services, Engineering, Housing and Properties, and Parks. "Summary Report—Implementation of Development Levies in Downtown." Report to the City Manager, 20 February 1991.

Whistler (Colombie-Britannique)

"Employee Housing Service Charge Bylaw No. 1114." 1995.
"Employee Housing Service Charge Bylaw No. 1186." 1996.
CitySpaces Consulting Ltd. "Whistler Housing—Discussion Paper No. 1: Housing Functions and Organizational Approaches." April 1997.
Director of Planning and Development. "Affordable Employee Housing Strategy." Report to the Committee of the Whole, February 1996.